

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

CRISTIANO LUIZ RIBEIRO DE ARAUJO

**GESTÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA
CIDADE DE VITÓRIA-ES – 2005 a 2012**

**VITÓRIA
2014**

CRISTIANO LUIZ RIBEIRO DE ARAÚJO

**GESTÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA
CIDADE DE VITÓRIA-ES – 2005 a 2012**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanda de Aguiar Valadão

VITÓRIA

2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

A663g Araujo, Cristiano Luiz Ribeiro de, 1979-
 Gestão social da população em situação de rua na cidade de
Vitória-ES, 2005 a 2012 / Cristiano Luiz Ribeiro de Araujo. –
2014.
 185 f. : il.

Orientador: Vanda de Aguiar Valadão.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Pessoas desabrigadas – Vitória (ES). 2. Assistência social.
3. Política social. 4. Políticas públicas. I. Valadão, Vanda de
Aguiar. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (27) 3335-2587

Cristiano Luiz Ribeiro de Araújo

**“Gestão Social da População em Situação de Rua na Cidade de
Vitória-ES – 2005 a 2012”**

*Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Federal do Espírito Santo
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Mestre em Política Social.*

Aprovado em 28 de novembro de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Vanda de Aguiar Valadão
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Maria Madalena do Nascimento Sartim
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Maria Lúcia Lopes da Silva
Universidade de Brasília

Aos meus pais, Luiz de Araujo e Nadir Ribeiro de Araujo,
que me deram a vida e as condições para chegar até aqui
e ao eterno amigo e companheiro Claudio André Miranda
Cerqueira (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, doador da vida, por me ter auxiliado nesta jornada. Sou-Lhe grato pela força que carrego dentro de mim e por poder olhar para trás e dizer, tal como na canção de Giuseppe Dati e Paolo Vallesi, "Guarda ancora quanta vita c'è!", mesmo não acreditando haver mais esperanças.

Aos meus pais, Luiz de Araujo e Nadir Ribeiro de Araujo, por me terem oportunizado as condições objetivas para que eu chegasse até aqui e suportado minhas ausências durante todo este tempo de estudos. Meus agradecimentos também à minha família.

Em especial, à professora doutora Vanda de Aguiar Valadão, por saber conduzir com sabedoria e carinho este processo de construção. Mais do que professora orientadora, ela foi uma amiga, oferecendo suporte, emprestando seus ouvidos, aconselhando, estimulando a leitura, a escrita e o entusiasmo necessários para que eu concluísse esta tarefa.

Às professoras doutoras Maria Lucia Lopes da Silva e Maria Lucia Teixeira Garcia, por me proporcionarem o privilégio de contar com elas no processo de qualificação deste trabalho. Ambas fizeram jus ao radical latino de seus nomes, deitando luz sobre este processo de produção do conhecimento: a professora Lucia Garcia, que me apontou limites e caminhos com precisão metodológica; a professora Lucia Lopes, que, além de me indicar leituras e mostrar fragilidades e potencialidades fundamentais para que eu encontrasse um rumo para este trabalho, aceitou o convite para fazer parte da minha banca de defesa, embora isso lhe custasse enfrentar horas de viagem.

À professora doutora Maria Madalena do Nascimento Sartim, por aceitar participar de minha banca de defesa e contribuir, com seu conhecimento e experiência, para a análise e avaliação de políticas públicas que permearam este trabalho.

À Prefeitura de Vitória, por permitir a realização desta pesquisa e por me ceder as cópias dos documentos que a tornaram viável. Em especial a Anabel Araujo Gomes Pereira e Helena Marfisa Ventorin, minhas chefes imediatas, por permitirem, nos limites do possível, as flexibilizações necessárias à conclusão deste trabalho.

Ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Política Social, representado pela professora doutora Ana Targina Rodrigues Ferraz, por conduzir nossa formação com esmero e, ao final, me confiar um pouco mais de prazo para finalizar este estudo.

Às amigas Fabiola Barbosa da Silva, Isabela Queiroz Coutinho e Margareth Bergamin, por fazerem solícitamente uma leitura prévia do trabalho e sugerirem algumas alterações para melhorá-lo.

Às amigas Vanessa Faletti, Carmem Déa Masoco, Roberta Rangel Vianna, Ana Carolina Magalhães e ao amigo Ângelo Bortolon, pelo incentivo e apoio nas horas difíceis.

Ao companheiro e amigo Claudio André Cerqueira Miranda (in memoriam), com quem vivi e dividi muitos dos meus estresses durante a elaboração desta dissertação, por sua paciência, companheirismo e também por contribuir com sua leitura para que eu a aprimorasse.

A todos aqueles que, de alguma forma, me auxiliaram neste processo.

O capital pode crescer aqui numa mão até formar massas grandiosas, porque acolá ele é retirado de muitas mãos individuais.

Karl Marx

RESUMO

Este trabalho trata do atendimento prestado à população em situação de rua, em Vitória-ES, realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Objetiva saber se o trabalho destinado a essa população, no escopo da política que pratica, tem possibilidades de garantir-lhe seus direitos, ou se, em sua maior parte, apenas a mantém em condições mínimas de sobrevivência. Utiliza a análise documental, com base em arquivos oficiais da Secretaria, e a técnica de análise de conteúdo, para tratamento dos dados levantados. Conclui que, a despeito da adequação às normas legais e às orientações técnicas da política de assistência social no País, bem como do comprometimento dos muitos trabalhadores da área, a atenção à população em situação de rua assume um caráter apenas de suporte às necessidades biológicas dessa população, limitando-lhe as possibilidades emancipatórias.

Palavras-chave: População em situação de rua. Assistência social. Políticas públicas.

ABSTRACT

This work deals with the care provided to the population living in the street, in Vitória-ES, carried out by the Municipal Department of Social Assistance. It aims to know if the work destined to this population, in the scope of the policy that practices, has possibilities to guarantee its rights, or if, for the most part, it only maintains it in minimum conditions of survival. It uses documentary analysis, based on official records of the Secretariat, and the technique of content analysis, for the treatment of the data collected. It concludes that, in spite of the adequacy to the legal norms and technical guidelines of the social assistance policy in the Country, as well as the commitment of the many workers in the area, attention to the street population assumes a character only to support the biological needs of this Limiting emancipatory possibilities.

Keywords: The homeless population. Social welfare. Public policy.

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – Primeiras produções sobre situações análogas à situação de rua.....	28
Fotografia 2 – Representação de Diógenes, o Cínico.....	42
Fotografia 3 – Localização e dimensões do estado do Espírito Santo.....	103
Fotografia 4 – Imagem de satélite do município de Vitória.....	106
Fotografia 5 – Imagem da Região Metropolitana de Vitória.....	107
Fotografia 6 – Divisão territorial da SEMAS.....	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de desemprego e percentual de informalidade.....	56
Gráfico 2 – Remuneração da classe trabalhadora no Brasil.....	57
Gráfico 3 – Escolaridade da população em situação de rua.....	60
Gráfico 4 – Hierarquização do Sistema de Proteção Social.....	85
Gráfico 5 – Relação de unidades de referência e serviços por níveis de complexidade.....	90
Gráfico 6 – Fluxo do Sistema de Proteção Social do SUAS.....	91
Gráfico 7 – Taxa de atividade, ocupação e desemprego no Espírito Santo....	105
Gráfico 8 – Densidade demográfica.....	108
Gráfico 9 – Produto Interno Bruto da RMGV.....	109
Gráfico 10 – Pessoas abordadas em situação de rua por mês.....	112
Gráfico 11 – Estado de origem das pessoas em situação de rua em Vitória-ES	114
Gráfico 12 – Motivos indicados pelos entrevistados para estarem em situação de rua.....	115
Gráfico 13 – Estratégias para auferir renda nas ruas.....	116
Gráfico 14 – Principais locais de abordagem às pessoas em situação de rua em Vitória-ES.....	117
Gráfico 15 – Distribuição das pessoas em situação de rua em Vitória-ES.	118
Gráfico 16 – Unidade administrativa SEMAS e políticas que desenvolve.....	120
Gráfico 17 – Evolução da cota orçamentária da SEMAS e percentual do recurso municipal no período de 2005 a 2012.....	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Evolução do orçamento autorizado para a SEMAS – 2005-2012.	123
Tabela 2	–	Recursos humanos da SEMAS em 2010.....	124
Tabela 3	–	Demonstrativos de instrumentos de gestão firmados pela SEMAS entre 2005 e 2012.....	129
Tabela 4	–	Comparativo de <i>clippings</i> de mídia entre 2006 e 2012.....	135

.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Momentos da situação de rua.....	33
Quadro 2 – Marcos históricos da assistência social no Brasil.....	75
Quadro 3 – Conceitos de serviços, programas e projetos adotados pela PNAS.....	86
Quadro 4 – Legislação que orienta a atenção à população em situação de rua no âmbito da política de assistência social.....	142
Quadro 5 – Comparativo da composição da rede de atenção à população em situação de rua do ano de 2005 com a do ano de 2012.....	146

LISTA DE SIGLAS

ABAPE	Associação Brasileira de Agências de Publicidade
ABRASF	Associação Brasileira de Finanças das Capitais
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAD ÚNICO	Cadastro Único de Benefícios e Serviços
CAD	Centro de Atendimento Dia
CAI-POP	Câmara Intersetorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua
CAP	Centro de Apoio Psicossocial
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
COGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social
COMASV	Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória
COMCAVI	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória
COMDEVIT	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória
COMID	Conselho Municipal do Idoso
COMPED	Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAZ	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPC	Índice de Potencial de Consumo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços
LA/PSC	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR	Movimento Nacional de População em Situação de Rua
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC I	Piso de Alta Complexidade I
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa-Família
PBT	Piso Básico de Transição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Integração Social
PMV	Prefeitura Municipal de Vitória
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PTMC	Piso de Transição de Média Complexidade
PTR	Programa de Transferência de Renda

PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SCFVs	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Nacional do Comércio
SESI	Serviço Nacional da Indústria
SIC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL NO CONTEXTO DE APROFUNDAMENTO DA CRISE DO CAPITAL: ALGUMAS DETERMINANTES, SUA REPRODUÇÃO E REFLEXÕES SOBRE O TEMA.....	266
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL.....	
ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.7	
1.2 DETERMINAÇÕES MACROESTRUTURAIS DA CONFORMAÇÃO E REPRODUÇÃO DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	
377	
1.3 CRISE DO CAPITAL E REPRODUÇÃO DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL.....	
522	
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE ENFRENTAMENTO ÀS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NA ATUALIDADE.....	633
2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA SOCIAL.....	
633	
2.2 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	68
2.3 AS BASES DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	
766	

2.4	LIMITES E POSSIBILIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	922
3	POSSIBILIDADES E LIMITES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIRECIONADAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE VITÓRIA NO PERÍODO DE 2005 A 2012: ENFRENTAMENTO OU REPRODUÇÃO AMPLIADA DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA?.....	1011
3.1	O CENÁRIO DA PESQUISA: A CIDADE, SUAS CARACTERÍSTICAS E A DIMENSÃO DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE.....	1022
3.2	POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANTECEDENTES E PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VITÓRIA.....	11919
3.3	REDE MUNICIPAL DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: OFERTAS E COBERTURAS.....	1311
3.3.1	Formulação da atenção à população em situação de rua num contexto de tensões.....	1311
3.3.2	O acesso a benefícios socioassistenciais e à rede de serviços.....	14444
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	16161
5	REFERÊNCIAS.....	169

INTRODUÇÃO

Recentes mudanças no mundo do trabalho têm contribuído para o agravamento da expressão da questão social contemporânea, caracterizada pela presença de uma massa de pessoas que sobrevive nas ruas das cidades à custa de trabalhos informais, acessos a serviços assistenciais e auxílios caritativos (SILVA, 2009). Esta expressão da questão social não está restrita aos países da periferia da economia capitalista globalizada; constitui-se em elemento relevante também em países do capitalismo central, como os da Europa Ocidental e os Estados Unidos da América, entre outros (MACHADO, 2012; QUINTÃO, 2012; VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2003).

Nas ruas, considera-se que a presença dessas pessoas impacta a dinâmica das cidades e compõe frequentemente cenários de tensões e disputas pelo espaço urbano com moradores dos bairros nos quais ocorrem seus agrupamentos, comerciantes, trabalhadores da área de segurança, entre outros. Trata-se de um cenário que adquire configurações distintas em razão de variáveis históricas e geográficas que se relacionam com as posições ideológicas de determinada sociedade a respeito do tema, entre outros aspectos (GIORGETTI, 2010).

Tal cenário demanda dos governos municipais algum tipo de intervenção ou mediação, que tende a se materializar com a oferta de serviços sociais, como locais para alimentação e/ou acolhimento, ou a repressão à presença dessas pessoas nas ruas, tais como o impedimento da permanência em determinados lugares ou zonas das cidades, ações que imponham a dispersão ou o desbaratamento¹ de seus agrupamentos, além de mecanismos, como o recolhimento compulsório em instituições de atendimento a usuários de drogas, ou seu puro encarceramento. Em geral, essas duas categorias de intervenção estão presentes, sendo a predominância do tipo de intervenção determinada pelo contexto da luta de classes.

Por sua proeminência, o tema vem adquirindo importância no cenário acadêmico brasileiro nos últimos dois decênios. Num primeiro momento, houve uma profusão de trabalhos que tinham como foco principal conhecer as pessoas em situação de rua e, num momento posterior, as políticas destinadas a seu atendimento. Nesse escopo,

¹ Expressão utilizada por Pereira (2008) para se referir ao movimento imposto de retirar das pessoas em situação de rua quaisquer itens que lhes possibilitem condições objetivas de acúmulo, como colchões, barracas e utensílios domésticos, forçando-as à migração.

consideramos relevante conhecer o modo como, na cidade de Vitória, a política de atendimento a essa população se tem desdobrado.

No contexto da administração municipal, sabe-se que muitos setores se relacionam de algum modo com a população em situação de rua e que a área da política de assistência social tende a se estabelecer como principal setor de atenção a essa população. Assim, neste estudo, optamos por focalizar a reflexão sobre o atendimento a esse contingente apoiado nessa política. Por essa razão, quando nos ocuparmos das demais áreas da política social, tais como trabalho, saúde, educação e habitação, entre outras, fá-lo-emos apenas na interface destas com a política de assistência social no que se refere ao enfrentamento da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua.

Consideramos que são insipientes as intervenções ou experiências de ações governamentais destinadas à população em situação de rua, no âmbito da política social em outras áreas, que não a da assistência social, isto, inclusive, a despeito do Decreto nº 7.053/2009, da Presidência da República, que trata da Política Nacional para População em Situação de Rua e prevê a execução de ações em áreas como trabalho, saúde, educação, esporte, cultura, entre outras.

Em geral, as experiências de ações destinadas ao atendimento à população em situação de rua que não estão circunscritas ao âmbito da política de assistência social constituem apenas ações pontuais ou experiências localizadas geograficamente, sem abrangência significativa em um plano mais macro, à exceção da Política Nacional sobre Drogas², que começou a ser desenvolvida com mais ênfase durante o período da análise (2005-2012) contemplada neste trabalho. Essa política vem sendo capitaneada pelo plano Crack, é Possível Vencer, do Governo Federal, e suas ramificações e desdobramentos regionais³ e locais⁴. Além disso, outra área que

² A Política Nacional sobre Drogas traz a população em situação de rua como um público prioritário de intervenção. Indicamos que é necessário problematizar a relação entre população em situação de rua e uso de drogas.

³ No estado do Espírito Santo, o Governo Estadual criou a Rede Abraço, que basicamente se constitui em um sistema de acolhimento e encaminhamento de usuários de drogas para comunidades terapêuticas credenciadas. Não se trata de uma política específica para a população em situação de rua, todavia toda política sobre drogas tende a associar estreitamente os usuários de drogas com a população em situação de rua.

⁴ A Prefeitura de Vitória criou, em 2013, o programa Onde Anda Você, que se configurou inicialmente como adoção de estratégias de intensificação de ações de rotina de abordagens e encaminhamentos da população em situação de rua.

historicamente está envolvida na política de atenção à população em situação de rua é, obviamente, a da segurança pública, que conforma, com a da assistência social, uma das principais ações de intervenção ante a essa expressão da questão social.

Para delimitação de tempo, elegemos o período entre os anos de 2005 e 2012, que compreendeu duas etapas de um governo⁵ em que houve considerável aumento nas provisões para o atendimento a essa população no Município.

A pesquisa desenvolveu-se com base na seguinte pergunta: Quais as possibilidades e os limites da Política Municipal de Assistência Social de Vitória-ES, durante o período de 2005 a 2012, para fazer o enfrentamento da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua? Buscando responder a essa questão, estabelecemos como objetivo geral para o estudo:

Conhecer as possibilidades e os limites da Política Municipal de Assistência Social de Vitória, durante o período de 2005 a 2012, para fazer o enfrentamento da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua⁶.

Partindo desse objetivo geral, entendemos como objeto desta pesquisa a política municipal de assistência social de Vitória, durante os anos de 2005 a 2012, em seu aspecto de atendimento à população em situação de rua.

Para alcançar o objetivo acima proposto, definimos como objetivos específicos:

- descrever a expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua para fundamentar a análise da política de assistência social em sua relação com essa população;
- identificar a rede municipal de assistência social destinada à população em situação de rua para avaliar qual o índice de cobertura das ações ofertadas;
- analisar como essas ações são desenvolvidas, por quem e com qual finalidade;
- descrever como se dá a relação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), o movimento da população em situação de rua e a população de Vitória;

⁵ Trata-se de duas gestões do Prefeito João Coser do Partido dos Trabalhadores (PT).

⁶ Na formulação do objetivo geral e do objeto de pesquisa acolhemos as sugestões da professora Maria Lucia Lopes da Silva.

- verificar se essas ações asseguram direitos ou são meras reproduções de práticas higienistas.

A questão que norteou este estudo partiu da premissa de que, no período entre 2005 e 2012, marcado pelo aprofundamento da crise estrutural do capital, pela agudização da questão social e pelo redirecionamento do fundo público para atender aos interesses de acumulação, a intervenção estatal, por meio da política de assistência social na esfera tanto nacional quanto municipal, teve um caráter residual e focalizado, o que favoreceu a manutenção e reprodução da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua, mediante programas específicos voltados para o parco atendimento das necessidades biológicas desse público.

O caminho metodológico escolhido para este estudo baseou-se no paradigma científico da teoria crítica, de matriz marxiana, mediante o qual buscamos aproximar-nos do método dialético crítico (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999). Essa escolha constituiu-se, para além de opção científica, de uma preferência política de apreensão da realidade (MINAYO, 2004; PRATES, 2010).

Em seu enfoque, esta é uma pesquisa qualitativa, interessada em aprofundar a temática do atendimento à população em situação de rua em Vitória, sem pretensão de produzir generalizações com os resultados alcançados. Entendemos, ainda, que esta investigação pode ser considerada um estudo de caso (DESLANDES; ASSIS, 2002).

Como primeira estratégia, realizamos uma pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias, através da qual buscamos aprofundar nosso conhecimento sobre o assunto. Em seguida, adotamos a técnica de pesquisa documental ou de fontes primárias em fontes escritas (MARCONI; LAKATOS, 2003). Nesta etapa, foram coletados na SEMAS documentos textuais diversos, tais como relatórios de gestão, cópias de contratos de prestação de serviço ou parceria público-privada, relatórios de atendimento ao Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC)⁷, processos de indicação da Câmara de Vereadores envolvendo a população em situação de rua e atas de reuniões da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas para População em Situação de Rua (CAI-POP), entre outros. Esta seleção foi realizada com base na

⁷ Integrava o Fala Vitória 156 e a Ouvidoria, através dos quais munícipes solicitavam atendimento às pessoas em situação de rua.

disponibilidade dos documentos. Além disso, foram consultadas orientações técnicas, regulamentações e legislação nacional e municipal envolvendo a população em situação de rua (QUIVY; CHAMPENHOUDT, 1998).

Para tratamento do material coletado, utilizamos a técnica de análise de conteúdo, considerando, como nos orienta Franco (2012, p. 21), que “[...] o ponto de partida da Análise de Conteúdo é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Necessariamente, ela expressa um significado e um sentido”.

Assim, com foco em alcançar o significado e o sentido dos conteúdos encontrados nos documentos analisados, estudamos minuciosamente os textos, buscamos identificar e reconhecer o conteúdo que nos parecia essencial aos objetivos da pesquisa e proceder a uma análise de seus sentidos e intenções, avaliando e comparando o material e descartando os conteúdos assessórios.

Buscamos identificar os serviços e projetos existentes; situamos seus processos de implantação, público destinatário, formas de acesso, objetivos e metodologia de funcionamento, individual ou em relação com os demais serviços que integram a política de atendimento à população em situação de rua. Procuramos ainda conhecer os recursos e as fontes de financiamento, identificar a natureza dos objetivos e metas e sua relação com a promoção individual ou coletiva dos assistidos, além de analisar se os objetivos e metas propostos estavam de acordo com as expectativas e necessidades dos assistidos, bem como quais necessidades eram satisfeitas.

Entendemos ser relevante mencionar que nossa atuação profissional durante o período pesquisado esteve diretamente relacionada ao trabalho com a população em situação de rua no âmbito da SEMAS, parte do período como técnico e outra parte como coordenador de um dos projetos de atendimento (MARCONI; LAKATOS, 2003). Compreendemos que essa inserção no campo pode ter interferido no processo da pesquisa, como, por exemplo, facilitando o acesso a documentos e a aquisição de um relativo acúmulo de informações sobre o tema e sobre o funcionamento da rede de serviços, podendo inclusive ter influenciado no grau de distanciamento do objeto de estudo.

Foram observados os procedimentos éticos aplicáveis para a realização da pesquisa, como a observância do procedimento institucional padrão para acesso às informações

através de pedido de autorização formal e, ainda, a análise apenas de documentos gerais de gestão.

Sobre a escolha da terminologia população em situação de rua, assumida neste trabalho para se referir às pessoas que sobrevivem nas ruas das cidades, consideramos mais adequada aos objetivos deste estudo a acepção adotada por Silva (2009), que compreende tal população como

[...] um grupo populacional heterogêneo, mas que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, fatores que obrigam seus integrantes a procurar os logradouros públicos (ruas, praças, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos), as áreas degradadas (dos prédios abandonados, ruínas, cemitérios e carcaças de veículos), como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente, ainda que utilizem albergues para pernoitar, abrigos, casas de acolhida temporária ou moradia provisória (SILVA, 2009, p.136).

Consideramos ainda que é frequente a utilização de outras expressões em pesquisas sobre o assunto, como população de rua, moradores de rua, população em situação de rua e pessoas em situação de rua⁸. Argumenta-se que as expressões “de rua” ou “em situação de rua” se distinguem a partir de uma noção de transitoriedade. Silva (2012, p. 62) esclarece:

Ao aplicar os termos “população de rua” e “população em situação de rua”, pode-se refletir que o primeiro diz respeito a uma condição vivenciada pela pessoa que pode ser permanente e o segundo diz respeito a um processo da condição de população de rua.

Assim, as expressões com a qualificação “de rua” comportariam um sentido de pertença à rua. Prates, Prates e Machado (2011, p. 41) consideram:

Ver essa situação como estado e não como processo é um modo de reiterá-la, sem reconhecer a perspectiva do movimento de superação, e esta parece ser uma questão central. Estar em situação de rua ou habitar a rua é diferente de ser de rua. Vista como determinação uma situação social pouco apresenta em termos de perspectiva de superação.

⁸ Outras categorias também foram utilizadas por estudiosos para definir esta população, tais como sofrendores de rua, loucos de rua, homens da rua, nômades urbanos, entre outras com menor representatividade.

Ainda considerando esse aspecto do significado semântico da expressão e sua relevância para aproximação do conhecimento acerca dessa expressão da questão social, Medeiros (2010, p. 60) afirma que “[...] adotar a terminologia ‘pessoa em situação de rua’ ao ‘morador de rua’ e ‘pessoa de rua’ visa começar a contribuir para uma mudança de mentalidade na sociedade, remetendo às trajetórias das pessoas e a uma situação que poderá ser modificada”.

Assim, não se deve reduzir a condição de em situação de rua apenas ao aspecto da falta de moradia convencional, o que pode causar equívocos quanto ao entendimento sobre a realidade dos processos vivenciados por essas pessoas, os quais ultrapassam esse aspecto.

Outro ponto relevante seria considerar que o termo rua não está restrito apenas ao sentido estrito da palavra. Compõem esse sentido imóveis abandonados, terrenos baldios, praças, baixios de pontes e outras áreas das cidades onde aqueles que não têm moradia nem trabalho formal podem obter meios de sobrevivência (SILVA, 2009).

Consideramos também que, além dos aspectos de sobrevivência e moradia, a vida nas ruas agrega outras determinantes, inclusive sob o aspecto da construção de uma identidade, de modo que julgamos pertinente pensar a situação de rua a partir da noção de transitoriedade, pois individualmente as pessoas que experimentam a condição de rua podem deixar tal situação, ainda que do ponto de vista global seja outra história (MACHADO, 2012; MEDEIROS, 2010).

Além disso, a noção de população insere o tema numa perspectiva de coletividade, e não de situações individuais, o que contribui para a elaboração e implementação de políticas públicas (SILVA, 2012; SPOSATI, 2009).

Martinez (2011 p. 36) expõe:

A funcionalidade prática, do ponto de vista governamental, que o termo população permite operar se dá por meio de cruzamentos de variáveis comuns a todo o segmento: grau de alfabetização, faixa etária, diagnósticos médicos – alcoolismo, uso de drogas, transtornos mentais. Neste cálculo, toda uma gama de alteridades é reduzida a um sistema de classificação no qual a rua é o ponto através do qual gravitam todas as variáveis aqui entendidas como um problema social. Todos aqueles personagens, até então esquecidos na invisibilidade social, passam a ser alocados numa escala classificatória segundo a qual as diferenças aparecem apenas como gradações do mesmo fenômeno.

Desse modo, o termo população permite a contagem do grupo, o aprimoramento do conhecimento a seu respeito e orienta a formulação dos serviços públicos destinados ao seu atendimento (MARTINEZ, 2011).

Assim, utilizaremos a expressão pessoa em situação de rua, quando nos referirmos à pessoa singular, e população em situação de rua, quando nos referirmos ao coletivo. Vale acrescentar, ainda, que a expressão população em situação de rua é utilizada por órgãos governamentais e entendemos que a adoção da mesma terminologia contribui para realização do trabalho.

No primeiro capítulo deste trabalho, trazemos um resgate do estado da arte sobre o tema população em situação de rua no Brasil, identificando as principais produções e seus conteúdos. Trazemos, também, uma reflexão sobre essa temática na perspectiva da teoria crítica de matriz marxiana, a partir da qual buscamos contextualizar a formação da expressão da questão social no contexto do modo de produção capitalista, bem como sua reprodução até a contemporaneidade, no contexto da crise sistêmica do capital. Finalizamos este capítulo com uma caracterização da população em situação de rua no Brasil Contemporâneo.

No segundo capítulo, situamos a política de assistência social no Brasil. Contextualizamos os antecedentes à sua formação, desde o desenvolvimento da política social como uma das funções do Estado burguês, situamos a história da política de assistência social no Brasil, desde sua formação até a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e finalizamos com algumas indicações de limites e possibilidades dessa política.

No terceiro capítulo, caracterizamos a cidade de Vitória e a manifestação da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua nesse contexto. Situamos a área de assistência social, tal como desenvolvida no Município no período estabelecido para a pesquisa, e, em seguida, trazemos as previsões para o atendimento à população em situação de rua, no contexto das lutas entre as classes envolvidas e do papel de mediação assumido pela assistência social, ora agindo em defesa da população em situação de rua, ora violando seus direitos. Chamamos atenção para a aparente gestão e manutenção da expressão da questão social operada por essa política.

1 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL NO CONTEXTO DE APROFUNDAMENTO DA CRISE DO CAPITAL: ALGUMAS DETERMINANTES, SUA REPRODODUÇÃO E REFLEXÕES SOBRE O TEMA

Em todas as grandes cidades podemos ver uma multidão de pessoas que sobrevivem graças a pequenos ganhos ocasionais. É espantoso ver as ocupações a que essa população supérflua recorre. A grande maioria dos desempregados torna-se vendedores ambulantes: fitas, rendas, galões, frutas, bolos. Em resumo, todos os artigos imagináveis são oferecidos por homens, mulheres, crianças. [...] Outros ainda circulam pelas ruas tentando encontrar alguns trabalhos ocasionais. Que resta a essas pessoas quando não encontram trabalho e não querem se revoltar contra a sociedade, que resta senão mendigar? Não nos espantamos ao ver essa multidão de mendigos com quem a polícia sempre tem contas a ajustar e, na maior parte, são homens em condição de trabalhar. Às vezes erra em companhia da família, cantando lamúrias na rua ou apelando para a caridade dos transeuntes com algum pequeno discurso. Ou então a família se instala silenciosamente na calçada de uma rua animada e deixa, sem dizer nada, que seu aspecto indigente, por si só produza efeitos⁹ (ENGELS, *apud* NETTO, 2012, p. 108-109).

Na epígrafe acima, José Paulo Netto (2012) cita um trecho da obra de Engels, escrita originalmente em 1844, intitulada “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”. Ao ler o trecho, temos a impressão de que o autor está narrando a realidade atual de alguma grande cidade brasileira. A similitude da situação narrada há mais de um século e meio com a realidade atual chama a atenção e exige reflexão sobre os mecanismos societários que produzem e reproduzem continuamente esta expressão da questão social, bem como sobre o papel da intervenção do Estado a esse respeito.

É certo que, entre o período descrito por Engels e o contemporâneo, existem distinções que não podem ser desconsideradas, no entanto, questionamos: Quais os mecanismos estruturais inerentes ao modo de produção capitalista que originaram o pauperismo e o recriam continuamente, até o limite da conformação de uma população em situação de extrema pobreza como a condição da população em situação de rua? Além disso, quais os aspectos da atual conjuntura brasileira, em sua relação com a reprodução da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua? Tentaremos, neste capítulo, responder a essas duas

⁹ Narrativa a respeito da cidade de Manchester em 1844, extraída do texto de Engels. Foi citada pelo autor para demonstrar a característica de imutabilidade da lei geral da acumulação capitalista e seus efeitos, em palestra proferida a um grupo de assistentes sociais.

questões, trazendo uma revisão bibliográfica sobre o tema, com o objetivo de subsidiar a reflexão a seguir bem como a análise dos dados da pesquisa.

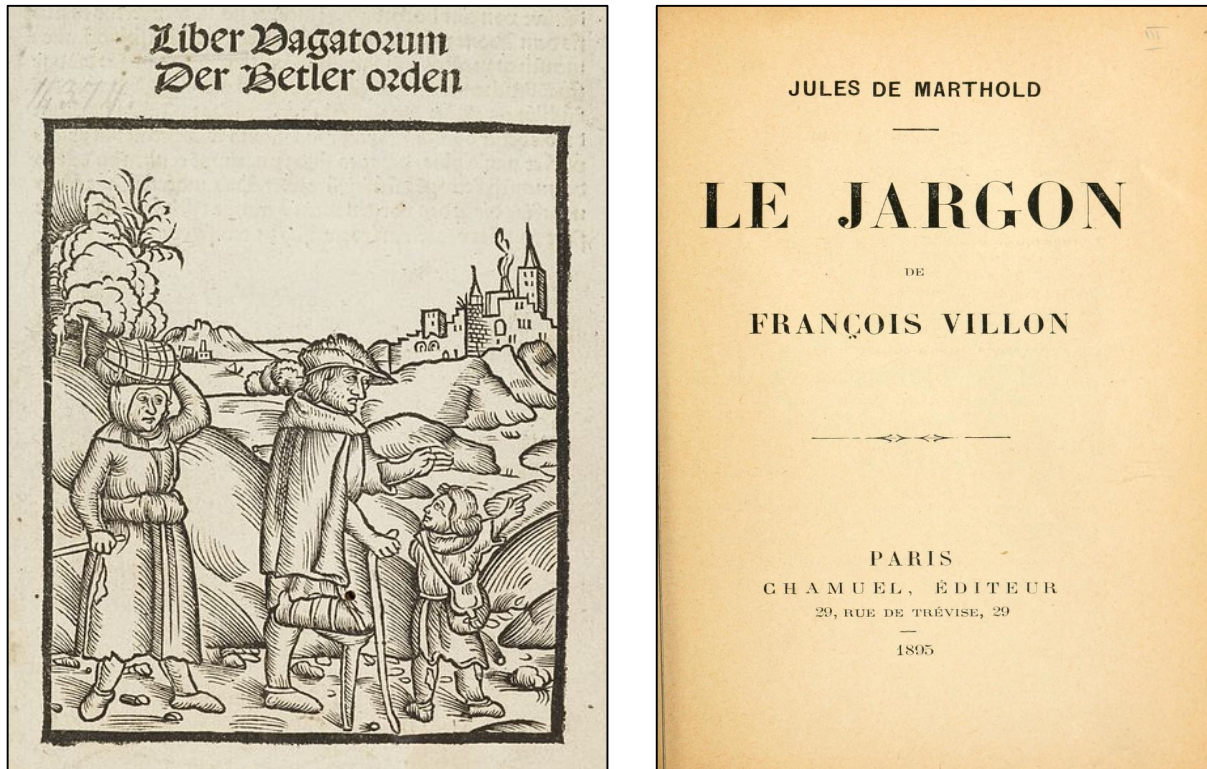
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Nas últimas décadas, houve relativo aumento da quantidade de pessoas que vivem nas ruas em diversas cidades brasileiras. Tal aumento pode ser associado a alterações na reorganização do trabalho, que liberaram um amplo contingente de trabalhadores, bem como à influência do término de um período de restrições de direitos individuais, durante o qual a permanência nas ruas poderia ser limitada ou impedida. Associados esses dois fatores, a quantidade de pessoas que passam a sobreviver nas ruas faz com que essa expressão da questão social se torne relevante no cotidiano dos habitantes das cidades em geral, impulsionando também a busca de conhecimento sobre o assunto, expressa no aumento quantitativo da produção acadêmica sobre o tema nas últimas duas décadas.

Vale ressaltar que essa temática é objeto de debate há séculos, sendo possível encontrar produções sobre o assunto desde o período de transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, quando o quantitativo de pessoas vivendo nas ruas passou a constituir-se como um problema social diante da ordem burguesa nascente, com seu imperativo à formação de uma classe que se submetesse ao trabalho fabril, assim, por dizer, “a qualquer custo”. Encontramos esse debate nas obras *Liber Vagatorum* (1455), produzida na Alemanha, *La Vie Génèreuse* (1596) e *Le Jargon* (1627), ambas escritas na França, e *Il Vagabondo* (1627), de origem italiana¹⁰ (Fotografia 1).

¹⁰ Atualmente todas estão disponíveis em bibliotecas virtuais.

Fotografia 1 – Primeiras produções sobre situações análogas à situação de rua.



Fonte: Bibliothèque Nationale de France (2013).

Gestadas no cenário de transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, quando mudanças societárias que estavam nas bases da constituição desse modo de produção deram origem a um enorme contingente de pessoas despossuídas, que vagavam em busca de meios de sobrevivência, configurando uma das expressões da questão social então emergente, essas obras apontam-nos duas preocupações centrais: primeiro, compreender quem era esse personagem que surgia na nova conjuntura das cidades, o chamado “vagabundo”, que não se submetia ao trabalho assalariado como meio convencional de obtenção de recursos para sobrevivência nas cidades, ainda que tivesse condição física para fazê-lo¹¹, e, em seguida, conhecer questões relacionadas à experiência de rua, tais como compreender o modo como viviam esses personagens e decifrar a linguagem diferenciada que elaboravam como parte de suas táticas de sobrevivência, mediante a elaboração de glossários (STOFFELS, 1977).

Havia um entendimento geral de que parte das pessoas que estavam nas ruas era constituída de indivíduos necessitados ou pobres, chamados de merecedores, visto

¹¹ Em geral, não se considerava a possibilidade da indisponibilidade de trabalho.

que apresentavam características que os incapacitavam para o trabalho, como viuvez, idade avançada ou deficiências. Outra história seria a da parcela dessa população, composta por pessoas que, embora não incapacitadas para o trabalho, viviam da mendicância seja por recusa em vender sua força de trabalho, seja por força das circunstâncias, como a falta de trabalho, por exemplo (STOFFELS, 1977).

Olhando para a realidade brasileira, encontramos registros sobre pessoas em condições semelhantes às das que hoje denominamos em situação de rua, desde o final do século XIX e início do século XX. Em geral, são narrativas de autores contemporâneos que, ao estudar a história brasileira, observaram esse aspecto. Descrevem conjunturas de pessoas vivendo nas ruas nos derradeiros anos da escravidão, quando, libertos, muitos escravos eram forçados a buscar nas ruas das cidades formas de sobrevivência, por meio seja da realização de trabalhos informais, seja da mendicância, entre outras alternativas, somando-se nesses lugares a outros desempregados (ADORNO, 1990; FRAGA FILHO, 1996; VALADARES, 1991).

Nomeadamente, referindo-se à população em situação de rua, o primeiro estudo que encontramos no Brasil foi publicado em 1977, produzido por Stoffels, como resultado de sua tese de doutoramento. Com o título *Os mendigos na cidade de São Paulo*, o trabalho versa sobre formas e sentidos da mendicância, diferenciações das pessoas na condição de mendigas, estratégias utilizadas por aqueles que pedem esmolas, aspectos de seus modos de vida, táticas de sobrevivência. Por fim, faz uma explanação sobre a política de atendimento à população em situação de rua em São Paulo durante o período da ditadura militar, caracterizada pelo recolhimento compulsório dessas pessoas em grandes instituições asilares (STOFFELS, 1977).

Passados dezesseis anos da publicação de Stoffels (1977), apenas em 1993 novas obras vieram a público. Nesse ano, foram apresentadas duas dissertações sobre o assunto¹² e publicada uma pesquisa encomendada pela Prefeitura de São Paulo, organizada por Vieira, Bezerra e Rosa (2003), com o título “População de rua: quem é, como vive e como é vista?” Nesse trabalho, as autoras empreenderam um esforço no sentido de delimitar o problema das pessoas que viviam nas ruas da capital paulista. Apresentaram explicações que relacionavam a emergência da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua às transformações

¹² Com base no Banco de Teses da CAPES.

no mundo do trabalho e desenharam uma espécie de detalhamento sobre os tipos e/ou etapas/momentos da situação de rua, detalhamento que ainda é referência em muitos estudos sobre o assunto, classificados como “estar nas ruas”, “ficar nas ruas” e “ser de rua”, cada um tratando de um grau de conhecimento e modo de inserção no mundo das ruas diferenciado e da natureza do relacionamento das pessoas em situação de rua com a vizinhança (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2003).

Relacionados à década de 1990, localizamos apenas dezessete trabalhos de pós-graduação sobre o tema, em bibliotecas no Brasil, dois deles em nível de doutorado. Relativos à década seguinte, de 2000 a 2010, encontramos 120 relatórios de pesquisas sobre a população em situação de rua em nível de pós-graduação *stricto sensu*. Destes, cem em nível de mestrado e vinte em nível de doutorado. Esses dados conferem com os identificados por Silva (2012). Apenas dos anos de 2011 e 2012, encontramos dezoito trabalhos, dois de doutoramento, o que equivale a uma produção semelhante à da década de 1990.

Esse aumento na quantidade de produções sobre o assunto nos últimos anos vem sendo acompanhado da ampliação das áreas do conhecimento em que têm sido desenvolvidas. Anteriormente restrito às áreas de serviço social, psicologia e ciências sociais, o assunto atualmente tem despertado o interesse de pesquisadores em áreas do conhecimento, como engenharia e arquitetura, educação, filosofia, política social, enfermagem, administração, literatura e geografia, entre outras.

Em relação ao desenvolvimento da produção acadêmica sobre a população em situação de rua, é possível observar que esta vem avançando nos últimos anos no sentido de maior apreensão de aspectos dessa expressão da questão social. Durante a década de 1990, período de emergência dessa questão, parece que a produção científica sobre a população em situação de rua foi direcionada especialmente às características desse contingente, às motivações que levaram à ida para as ruas, ou aos aspectos que determinavam a situação de rua ou contribuíam para isso, além dos modos de vida dessa população (ESCOREL, 1999; LIMA, 1998; VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2003) e das explicações sobre a situação de rua (ESCOREL, 1999), as formas de organização dessas pessoas, a escolha dos locais de agrupamento, a

permanência e as dinâmicas de sobrevivência (BEZERRA; VIEIRA; ROSA, 2003; LIMA, 1998; MAGNI, 2006)¹³, entre outros.

No que diz respeito à produção da década seguinte, podemos considerar um relativo aprofundamento no processo de conhecimento sobre o assunto. Surgiram novas preocupações, como estudos sobre os processos de ida para as ruas e seus contextos (FLORENTINO, 2006; MARTINEZ, 2011), sobre aspectos psicológicos e sociais da população envolvida nessa situação (GOMES, 2006; KASPER, 2006; KUNZ, 2012; MENDES, 2007; RAUPP, 2011; RODRIGUES, 2005), sobre as representações sociais relativas a essas pessoas (FRAZÃO, 2010; GIORGETTI, 2006, 2010), sobre as dificuldades enfrentadas por elas quanto ao acesso a políticas públicas e sobre as características das políticas destinadas a seu atendimento (ARGILES, 2012; BRANDT, 2012; MACHADO, 2013; PEREIRA, 2008; PEZOTI, 2012; PIZZATO, 2012; REIS, 2008), sobre experiências de mobilização e participação das pessoas em situação de rua (COSTA, 2006; GRAZZIOLA, 2011; HERNÁNDEZ, 2008; SANTOS, 2009), e, finalmente, sobre as perspectivas de superação da situação de rua e a identificação de aspectos importantes nesses processos (FARIAS, 2007; MARCOLINO, 2012; MEDEIROS, 2010).

Neste debate, poderíamos talvez definir três assuntos principais vinculados às tentativas de responder às seguintes questões: Por que estas pessoas vão morar nas ruas? Como sobrevivem nessa situação? Quais as possibilidades de sair dali?

Em relação à primeira questão, em síntese, podemos afirmar que a literatura atual relaciona a existência de determinantes macroestruturais, biográficos, relacionais ou microsituacionais operando na determinação da situação de rua. Os aspectos macroestruturais estão relacionados às características econômicas de um determinado país, como o nível de igualdade de distribuição de renda, de desemprego, de abertura política e de liberdades individuais, entre outros. Como aspectos de nível relacional, situamos as experiências familiares e comunitárias entre experiências pessoais, como os conflitos familiares, o uso abusivo de drogas e o desemprego individual; como aspectos de ordem individual, situamos a construção

¹³ As pesquisas de Vieira, Bezerra e Rosa (2003), Escorel (2006), Lima (1998) e Magni (2006) referem-se a trabalhos realizados durante a década de 1990, publicados nas datas mencionadas ao lado de cada obra.

subjetiva de cada indivíduo e o modo como administra seus problemas ou as adversidades da vida.

Consideramos relevante demarcar que a situação de rua não se confunde com um simples desabrigo. Está relacionada a um processo contínuo de rupturas (MACIEL, 2005; RIZZINI, 2003), numa trajetória de conformação do indivíduo à situação de rua (MACIEL, 2005), que vem sendo chamada por alguns autores de processo de rualização (FARIAS, 2007; PRATES; PRATES; MACHADO, 2011). Nesse processo se observa um conjunto de identificações com o universo das ruas, conformando-se a identidade do morador de rua (GREGORI, 2000), caracterizada por um “modo de vida” (KUNZ, 2012; VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2003) construído a partir de uma espécie de cultura ou subcultura das ruas (KASPER, 2006; KUNZ, 2012). Assim, a situação de rua constitui não só uma situação objetiva, o morar nas ruas, mas também aspectos subjetivos vinculados à construção identitária ou conformação do indivíduo à vida nas ruas.

Esse processo, chamado de rualização, é distinguido por alguns autores como momentos da situação de rua. Em estudo original, Stoffels (1977) sinaliza três momentos dessa situação: o primeiro é marcado por sentimentos de *defesa* em relação à possível situação de rua; é seguido por sentimentos de *revolta* em relação à nova condição de vida e, finalmente, por sentimentos de *resignação* ou *aceitação* dessa condição. Vieira, Bezerra e Rosa (2003) seguiram um raciocínio semelhante. Para as autoras, a conformação da situação de rua pode ser classificada também em três momentos distintos: o *ficar nas ruas*, o *estar nas ruas* e o *ser de rua*. Essas etapas distinguem as pessoas que ficam nas ruas apenas circunstancialmente, *ficar nas ruas*, daquelas que já manifestam uma relação identitária com as ruas, *ser de rua* (Quadro 1).

Quadro 1 – Momentos da situação de rua.

Ficar nas Ruas	Estar nas Ruas	Ser de Rua
Está relacionado à situação daqueles que, em um estado de precariedade, estão vinculados às ruas em atividades prioritariamente ligadas a trabalhos informais, e que dormem nas ruas apenas circunstancialmente.	Abrange aqueles para os quais as ruas não se constituem em local tão ameaçador, começam a estabelecer relações com outras pessoas da rua e a rua começa a se apresentar como um local possível de se sobreviver.	Conforma a situação na qual a condição de pessoa de rua já tenha sido concretizada. Há a consolidação de um modo de vida típico das ruas, certa habilidade em sobreviver nas ruas, a partir dos recursos oferecidos pelas instituições e pela comunidade. Esta situação fica mais sólida com o passar do tempo e, na medida em que a identidade vinculada às ruas se consola, menores são as possibilidades de vida na condição anterior à de rua
Sentimentos de DEFESA em relação à possível situação de rua	Sentimento de REVOLTA em relação à nova condição de vida	RESIGNAÇÃO ou, por assim dizer, ACEITAÇÃO da nova condição.

Fonte: Stoffels (1977) e Vieira, Bezerra e Rosa (2003).

Nota: Adaptada pelo autor.

Partindo dessas considerações, podemos entender que a conformação da situação de rua se dá a partir de um contínuo, com situações ou momentos distintos, variando de indivíduo para indivíduo, tendo como pano de fundo processos macroestruturais.

Sobre a compreensão do modo como vivem as pessoas em situação de rua, primeiro é necessário considerar que a “rua” precisa atender a alguns quesitos, ou condições mínimas, para ser apropriada como local de moradia e/ou de sobrevivência (ESCOREL, 1999). Como afirmam Vieira, Bezerra e Rosa (2003, p. 50), a rua precisa oferecer “[...] oportunidades de garantir a sobrevivência [...]”, como possibilidade de obtenção de recursos financeiros ou materiais, disponibilidade de espaço que sirva de habitação e/ou apenas de proteção para o pernoite, disposição de serviços públicos pelos quais algumas necessidades possam ser satisfeitas e certo grau de tolerância da vizinhança ante a presença de pessoas em situação de rua.

Recursos financeiros ou materiais de que a população em situação de rua necessita para sobreviver podem ser obtidos por meio de trabalho, pedidos de esmolas¹⁴ ou

¹⁴ Stofels (1977) realiza uma leitura muito interessante sobre esta questão. A autora identifica com pessoas que vivem de mendicância que há não só o conhecimento de uma espécie de tecnologia do pedir, com a interpretação de papéis desempenhados por quem pede e o objeto do pedido, mas também o conhecimento dos locais, condições e horários em que as pessoas estão mais propensas a doar e das condições em que não haveria essa mesma disposição.

doação de grupos que vão ao encontro da população em situação de rua, oferecendo alimentação, vestimentas e outros recursos.

Os espaços utilizados para moradia pela população em situação de rua geralmente são viadutos, marquises de lojas ou prédios comerciais e prédios públicos, praças com bancos e árvores (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2003), desde que ofereçam certa facilidade de acesso a água (GRANADO, 2010), que pode ser obtida em comércios e residências, postos de gasolina, banheiros ou torneiras públicas, entre outras fontes, e é geralmente armazenada em recipientes, como latas e garrafas (KASPER, 2006; KUNZ, 2012).

Esses locais podem ser diferenciados na dinâmica da cidade entre espaços residuais ou espaços públicos propriamente ditos (KASPER, 2006). Os espaços públicos propriamente ditos são aqueles cuja utilização como local de habitação acarreta problemas reais, do ponto de vista prático da vida na cidade, pelo impedimento da circulação das pessoas, como, por exemplo, as calçadas. Já os espaços residuais são aqueles cuja ocupação, do ponto de vista prático, não causa dificuldades ou problemas reais para além da estética. São as áreas ociosas das cidades, como imóveis abandonados, espaços entre os entroncamentos de grandes vias e parques arborizados, entre outros (KASPER, 2006).

Realizada a escolha de uma determinada área da cidade, a população em situação de rua, de um ponto de vista etnográfico, toma posse do espaço e inicia um processo de adequação. Define os limites da ocupação, realiza a limpeza, “mobília” e dispõe objetos num espaço limitado, para adequá-lo, minimamente, às práticas cotidianas, aproveitando em geral material coletado no lixo, que pode ser utilizado para suas funções originais ou adaptado a novas funções. Cria-se uma ordem que possibilita ao morador de rua acostumar-se com a disposição das coisas e atribuir ao espaço habitado um caráter íntimo, conformando um território doméstico ainda que em local adverso (KASPER, 2006; KUNZ, 2012).

Apesar da adversidade das ruas, em geral as pessoas em situação de rua mantêm hábitos de higiene e a capacidade de cuidar do próprio corpo, isso tudo, ainda que diante de algumas restrições, como a falta de privacidade e a indisponibilidade de locais adequados para realização de necessidades fisiológicas e práticas de higiene. Tanto necessidades fisiológicas quanto práticas de higiene, como banho, escovação

dos dentes e higienização das roupas, são realizadas nas ruas, em instituições sociais ou religiosas, em comércios, como postos de gasolina, ou ainda em residências (KUNZ, 2012; SERRANO, 2004).

A vida nas ruas também envolve a satisfação de necessidades de sociabilidade e afeto. As pessoas em situação de rua podem reconstituir relações familiares ou estabelecer laços de solidariedade e cuidado em agrupamentos (KASPER, 2006). Observamos essa solidariedade na partilha dos bens obtidos. O álcool e outras drogas servem como elementos socializadores (GOMES, 2006; KASPER, 2006). A população em situação de rua desenvolve linguagem própria, que dificulta o entendimento de pessoas externas aos seus agrupamentos, elabora códigos de conduta para a vida nas ruas (STOFELLS, 1977) e adota, enfim, uma corporalidade própria, vivendo em um ritmo diferenciado do da sociedade em geral (KUNZ, 2012).

Viver nas ruas constitui, também, uma condição ou um conjunto de constrangimentos e recursos “[...] a partir dos quais devem ser construídas as bases materiais e simbólicas da existência” (KASPER, 2006, p. 7). Viver nas ruas, no Brasil, significa estar ainda em uma condição extrema de luta pela sobrevivência, enfrentar um mundo de violência extraordinária, onde o direito praticamente não existe mais e as ameaças são constantes; “[...] a rua, sendo uma ‘terra de ninguém’, morar nela já denotaria um estado de privação” (KASPER, 2006, p. 47). Há elevado índice de mortalidade, seja por doenças não tratadas seja por violência letal. Estima-se que a mortalidade da população em situação de rua seja nove vezes superior à da população em geral (KASPER, 2006).

Viver nas ruas pode comportar ainda um processo de adoecimento físico e mental. A população de rua está exposta em demasia às intempéries, à poluição veicular, à comida de baixa qualidade nutricional ou contaminada, à impossibilidade de observância de horários para se alimentar, à precariedade dos meios de realização de higiene pessoal e à privação do sono, entre outros aspectos. São frequentes, ainda, doenças de pele, alto índice de contaminação por HIV e de tuberculose, entre outras.

Não raro a exposição à condição de viver nas ruas leva ao adoecimento mental. Quem vive nas ruas não tem, também, por exemplo, privacidade (MARCOLINO, 2012), endereço fixo, nem acesso às redes de distribuição de água e luz, telefone, esgoto.

Não há garantias sobre o local habitado, vive-se o risco de ter o habitar¹⁵ invadido e os pertences recolhidos (KASPER, 2006; PEREIRA, 2008). Tais condições trazem consequências para quem as vive. Kasper (2006, p. 8) assim se manifesta:

A ausência de garantia sobre o espaço habitado talvez seja o que acarreta as maiores consequências para a vida na rua: o morador de rua é, antes de tudo, um ser sem lugar, ou, pelo menos, sem lugar reconhecido. Esta condição se traduz, por exemplo, [...], pelo risco permanente de ver-se despojado [...] de qualquer pertence, a não ser a roupa que está no corpo. Por esse motivo, e pelo roubo ao qual o morador de rua está sempre exposto, não há possibilidade de qualquer acumulação de objetos. Sem contar com o risco de ser agredido enquanto dorme, momento de vulnerabilidade máxima. De modo mais geral, não ter casa significa a ausência de uma distância segura entre si e os outros, um estado de permanente exposição. É, decerto, esta exposição sem trégua de si mesmo que melhor caracteriza a condição de quem vive nas ruas.

Em resumo, aquele que vive nas ruas tem negado o acesso a condições mínimas de sobrevivência e manutenção de suas condições básicas de existência. A vida nas ruas implica a impossibilidade de descanso, pois não se pode dormir nas ruas sob o risco de ser assassinado, de ter o corpo queimado ou de sofrer qualquer outro tipo de violência. No longo prazo, a privação de sono acarreta alto potencial de adoecimento. A população em situação de rua tem, ainda, limitada sua capacidade de acumulação de recursos, que poderiam contribuir para uma possível condição de saída das ruas. Parte das dificuldades ou problemas enfrentados pela população em situação de rua é inerente à condição de estar nas ruas, parte é consequência da intolerância da cidade à sua presença.

Inserido o debate sobre a população em situação de rua, descreveremos nosso posicionamento em vias a problematizar essa questão, a partir de um ponto de vista teórico.

¹⁵ Disposição soberana de um espaço fixo e determinado, garantida pelo Art. 5.º da Constituição: “A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

1.2 DETERMINAÇÕES MACROESTRUTURAIS DA CONFORMAÇÃO E REPRODUÇÃO DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Pelo nosso olhar, a produção e a reprodução do fenômeno população em situação de rua nas sociedades regidas pelo modo de produção capitalista estão relacionadas diretamente às sociabilidades erigidas sob o comando do capital. Trata-se de uma, entre tantas outras, consequências diretas das desigualdades sociais inerentes a esse modo de produção, constituindo-se uma das expressões da questão social na atualidade; parafraseando Silva (2009, p.122): “[...] uma expressão radical da questão social”, para sermos mais precisos.

Ao iniciarmos nossa reflexão pressupondo que a população em situação de rua constitui, na atualidade, uma expressão da questão social, entendemos necessário pontuar que esse termo vem sendo adotado por diferentes perspectivas teóricas, fazendo-se necessária a explicação de nosso posicionamento (NETTO, 2012).

Adotamos a concepção de Netto (2012), para quem a expressão “questão social” tem origem recente, tendo surgido possivelmente durante a década de 1830 para se referir a diversos acontecimentos desencadeados pelos impactos de uma pobreza generalizada, produzida no contexto do processo de industrialização em curso em parte da Europa durante o período de transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista. Tratava-se de um contexto em que estavam em curso profundas transformações sociais que constituíram as bases do novo modo de produção e organização social.

Para compreendermos esse processo, expomos que o modo de produção feudal tinha como características fundamentais de sua organização social a existência de unidades econômicas de base territorial, conhecidas como feudos, que eram atreladas a um nobre – senhor, que sujeitava os produtores diretos – os servos. A propriedade da terra era a base da estrutura social. A terra arável era dividida entre a parte do senhor e a parte que, em troca do pagamento de tributos e prestações, era cultivada pelos servos, as chamadas glebas. Outras áreas, como os pastos e as florestas, de onde se retirava madeira¹⁶, eram de uso comum. A economia do feudalismo era

¹⁶ Importante para o aquecimento das casas no inverno.

essencialmente agrária, e a produção era destinada fundamentalmente ao autoconsumo, sendo o pouco excedente produzido, em razão dos limites do desenvolvimento das forças produtivas, apropriado pelos senhores feudais e pela Igreja, através dos tributos e dízimos (NETTO; BRAZ, 2007).

O comércio desenvolvia-se vinculado primeiramente a produções centradas no trabalho artesanal e, à medida que as relações comerciais se intensificavam e se tornavam mais complexas, havia o surgimento de corporações e de rotas comerciais entre diferentes regiões do Globo. O crescimento significativo do comércio criou as condições para uma considerável alteração nas relações entre as classes sociais, com uma crescente importância dos comerciantes, dado seu enriquecimento diante das limitações do modelo feudal (NETTO; BRAZ, 2007).

Como tentativa de fazer frente à ascensão econômica da classe de comerciantes, os chamados burgueses, os nobres promoveram algumas alterações na organização dos feudos, como impor o aumento da produtividade do campo e transformar as terras em mercadorias. Num primeiro momento, o crescimento da produtividade foi alcançado com o aumento da exploração dos servos no campo e, posteriormente, com o desenvolvimento de inovações tecnológicas na agricultura. As inovações tecnológicas na agricultura resultaram na redução da necessidade quantitativa de trabalho humano no campo. Ao mesmo tempo, houve um movimento de transformação das terras em mercadoria, que promoveu o cercamento dos campos e a tomada de posse das terras comunais pelos nobres, com a consequente expulsão dos camponeses (NETTO; BRAZ, 2007).

Ao serem expulsos dos campos, os servos, que em geral nasciam e viviam em uma mesma região e estavam presos à terra e ao compromisso com o senhor feudal, deviam migrar para as cidades e adaptar-se ao trabalho fabril. A expulsão dos homens do campo influenciou definitivamente a base da estrutura feudal, favorecendo as condições para o desenvolvimento do modo de produção capitalista ao estabelecer alguns de seus pressupostos, como a separação do homem dos meios de produção, tornando-o livre para vender sua força de trabalho. Em consequência, viu-se a disponibilização de uma massa de trabalhadores para alimentar a indústria, que estava em processo de formação (MARX, 1996; NETTO; BRAZ, 2007).

O camponês, no entanto, precisava adaptar-se à sua nova condição. Este era um processo que demandava certo período de tempo, pois o indivíduo precisava conformar-se com a migração que lhe fora imposta, procurar trabalho e, caso o conseguisse, adaptar-se e subordinar-se às rotinas das corporações e, gradativamente, ao ritmo da máquina que começara a compor o universo das corporações. Além disso, a liberação de mão de obra no campo não foi acompanhada da abertura de postos de trabalho nas cidades, com a mesma intensidade com que ocorrera, originando o desemprego, que se constituía importante mecanismo de submissão da classe trabalhadora ao trabalho e à alavanca da acumulação capitalista (MARX, 1996; NETTO; BRAZ, 2007).

Com a formação de uma massa de trabalhadores desocupada e do pauperismo, surgiu uma categoria de pessoas que, sem acesso a recursos que lhes garantissem condições de sobrevivência, passou a migrar de uma região para outra em busca de alternativas de sobrevivência (MARX, 1996; NETTO; BRAZ, 2007).

A pobreza, no entanto, não era algo novo e se, durante o período feudal, foi tratada no âmbito do próprio feudo, agora exigia a adoção de novas medidas de tratamento, como foi feito com as leis para os pobres e a criação de casas conhecidas como *Work Houses*, cujos moradores só tinham direito a assistência se trabalhassem. Fundamentava esse tipo de política a chamada lógica da menor ajuda possível. Essa medida consistia em oferecer a menor ajuda possível aos pobres de modo a não corrompê-los nem desabitua-los ao trabalho. Para se evitar a migração, a assistência aos pobres ficava restrita às suas paróquias de origem, e as pessoas que fossem encontradas vagando podiam ser severamente penalizadas. Qualquer pessoa que tivesse condição de trabalhar para sobreviver e não o fizesse podia ser detida pela polícia, e aquelas que fossem pegas fora de suas paróquias eram severamente punidas (PEREIRA, 2008; POLANY, 2000). Para Boschetti (2001), foi abolido o direito de viver durante o processo de formação do sistema capitalista, tendo em vista que um dos principais pilares do pensamento liberal está relacionado à ideia de que a assistência estimula o ócio e, desestimulando a vontade para o trabalho, contribui para que as pessoas vivam sem depender dele.

Caso fossem considerados os avanços tecnológicos que se alcançavam na agricultura associados à capacidade produtiva alavancada pelo processo de industrialização em

curso, poderíamos dizer que se criavam as condições para a superação da pobreza, entretanto a história revela que, “[...] pela primeira vez na história registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas*” (NETTO, 2010, p. 4, grifo do autor).

Configurava-se uma situação distinta da condição anterior, em que havia escassez generalizada, pois o desenvolvimento tecnológico alavancado pela concorrência capitalista criava as condições para a superação da pobreza, embora esta crescesse no polo oposto, na mesma proporção do desenvolvimento tecnológico. Instaurava-se uma situação nova na história da humanidade, uma contradição nos fundamentos da questão social (NETTO, 2010). Netto (2010, p. 4) resume essa contradição explicando:

Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente dos seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos até das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. Se nas formas de sociedade precedentes à sociedade capitalista a pobreza estava ligada a um quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez.

Não obstante estivessem postas as condições de superação da pobreza, estas estavam limitadas pela apropriação privada do excedente produzido socialmente. A distribuição desigual da riqueza produzida, associada a um quadro de superexploração do trabalhador fabril, deu início a um processo de revolta que, no movimento reivindicatório por melhores condições de sobrevivência, o levou a exigir o seu reconhecimento como classe social e originou a questão social, então compreendida como

[...] expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO, 2001, p. ____).

Por essa perspectiva, a expressão questão social relaciona-se com a contradição fundamental do modo de produção capitalista, que é marcada pela apropriação privada dos meios de produção e excedentes produzidos socialmente, por uma classe

social, a burguesia, e que, ao não ser aceita passivamente pelos trabalhadores, origina um movimento de organização destes últimos contra a condição de exploração que lhes fora imposta e por direitos sociais (IAMAMOTO, 2001). Assim, podemos destacar, com base em Iamamoto (2001), que a questão social, pensada a partir dessa perspectiva, não estava relacionada aos desdobramentos de problemas sociais, herdados de sociedades anteriores, nem a traços vinculados a uma natureza humana, mas sim à sociabilidade erguida a partir das relações capitalistas de produção. Encerrando-se nessa contradição inicial, a questão social materializou-se, expressando-se em situações desencadeadas pelas desigualdades produzidas pelo modo de acumulação capitalista.

Tendo então sua gênese no caráter coletivo da produção contraposta à acumulação privada da riqueza socialmente produzida e na luta da classe operária, a questão social materializou-se através de um conjunto de expressões dessas desigualdades (IAMAMOTO, 2001), manifestando disparidades resultantes da distribuição desigual da riqueza, da distribuição de poder, do acesso a bens culturais, entre outras. Tais disparidades podiam ser ainda acentuadas ou “[...] mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais” (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Entre as inúmeras formas de manifestação das expressões da questão social, podemos mencionar a população em situação de rua como intimamente relacionada ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, sendo um dos produtos do chamado processo de acumulação primitiva do capital, como assinalado por Silva (2009, p. 25):

A história do fenômeno população em situação de rua remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva, em que os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras, sem que a indústria nascente, nas cidades, os absorvesse com a mesma celeridade com que se tornaram disponíveis. Em face disso, muitos se transformaram em mendigos ou ladrões, principalmente por força das circunstâncias, fazendo aparecer o pauperismo.

Partindo dessa consideração de que a expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua se originou do processo de acumulação do capital, reiterado pelos mecanismos de reprodução capitalista, constituindo, portanto, uma

das expressões da questão social contemporânea, não desconsideramos que a existência de pessoas vivendo nas ruas tenha sido registrada em sociedades pré-capitalistas (STOFFELS, 1977). Entendemos, no entanto, que, antes do desenvolvimento do modo de produção capitalista, a presença de pessoas vivendo nas ruas restringia-se, em geral, a situações individuais ou relacionadas a incapacidades para o trabalho. Essas eram as condições experienciadas por viúvas, órfãos e pessoas com deficiências, ainda que ocorressem algumas exceções de uma ou outra história, como a de Diógenes¹⁷ (412 a 323 a.C) de Sinope, ou Diógenes, o Cínico, a respeito do qual se diz que havia optado por viver em um barril nas ruas de Sinope, em uma postura de crítica à moral e aos costumes da sociedade grega de sua época (Fotografia 2) (STOFFELS, 1977).

Fotografia 2 – Representação de Diógenes, o Cínico.



Fonte: Cultura Brasil (2017).

Nota: Diógenes, em tela Jean Leon Gerome – 1860.

¹⁷ O transtorno mental caracterizado pelo acúmulo de coisas descartadas como lixo, pela dificuldade de manutenção de hábitos de higiene e pelo isolamento social é chamado de Síndrome de Diógenes, em referência a esse personagem.

Essas particularidades podem compor parte do perfil da população em situação de rua na atualidade, contudo, a grande massa dessa população é composta por uma fração da classe trabalhadora desocupada ou com ocupações eventuais em trabalhos informais, empobrecida e excedente às necessidades produtivas do capital. Tais características da população em situação de rua, na atualidade, são consequências próprias do desenvolvimento econômico e social sob o modo de produção capitalista, tal como descrito por Marx (1996), ao explicar a lei geral de acumulação do capital.

Ao analisar a sociedade capitalista em seu surgimento, Marx (1996) conclui que a riqueza aparece como um imenso acúmulo de mercadorias. Na observação do autor, as mercadorias tinham duas características imediatamente observáveis: primeiro, a de ser um objeto exterior aos homens e ter a capacidade de satisfazer necessidades humanas de natureza material e/ou prática, ou de natureza da fantasia; segundo, a de ser um objeto capaz de ser trocado por outras mercadorias.

Ao apreciar essas duas características, Marx (1996) defendia a tese de que as mercadorias tinham um *valor de uso*, pela sua capacidade de satisfazer necessidades humanas, de natureza física ou não, e um *valor de troca*, pela sua capacidade de intercambiar-se com outras em percentuais quantitativos possíveis de ser determinados socialmente. Por outro lado, uma mesma mercadoria podia conter valores de troca diferenciados, em razão do tempo e do espaço e em relação àquela a ser trocada, constituindo-se o valor de troca como uma característica relativa às mercadorias que participassem do intercâmbio. O valor de troca seria ainda uma forma de expressar uma característica intrínseca das mercadorias, qual seja, ter *valor*, este último estimado como uma categoria determinada historicamente, tendo sido atribuído às mercadorias pela sociedade mercantil por ser produto do trabalho humano (CARCANHOLO, 2011; MARX, 1996).

Antes do desenvolvimento mercantil, as trocas eram realizadas com mercadorias em geral: alguém que possuísse uma determinada mercadoria e desejasse adquirir outra deveria levá-la ao mercado a fim de encontrar alguém que possuísse a peça desejada e tivesse interesse em trocá-la pela outra. Esse sistema de troca apresentava certas restrições, que levaram ao desenvolvimento de mercadorias equivalentes universais, tais como o ouro e a prata. Estas expressavam o valor das demais mercadorias e eram aceitas e trocadas por qualquer outra. Tais mudanças ocorriam à medida que

as relações mercantis se iam generalizando, até que as mercadorias equivalentes se transformassem em mercadoria dinheiro, que assumia formas cada vez mais autônomas e fetichizadas com o desenvolvimento e avanço do modo de produção capitalista (CARCANHOLO, 2011; MARX, 1996).

A força do trabalho humano transformada em mercadoria pelo processo de separação dos homens dos meios de produção, no contexto do desenvolvimento mercantil, suportava a característica especial de acrescentar valor às mercadorias. O trabalho humano, assim como essas mercadorias, tinha *valor de uso* e *valor de troca*, além de outros dois aspectos, o de ser concreto, em virtude de ter utilidade e características específicas que tornam possível a distinção entre um tipo e outro, e o de ser abstrato, se considerado como trabalho humano em geral. Desse modo, na sociedade capitalista o trabalho é a unidade dessas duas faces, a de se constituir como concreto e abstrato, e, justamente por apresentar essas duas características, ser capaz de atribuir às mercadorias valor de uso, como resultado de trabalho concreto, e valor, como fruto de trabalho abstrato ou trabalho humano em geral (CARCANHOLO, 2011; MARX, 1996).

A magnitude do valor de cada mercadoria é medida pela quantidade e pelo tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção. O tempo é definido em partes, dia ou horas, por exemplo, socialmente necessárias para a produção de determinada mercadoria. O tempo médio de trabalho, somado à quantidade de trabalho socialmente necessária para a produção, é que determina o valor das mercadorias (CARCANHOLO, 2011; MARX, 1996).

O valor das mercadorias é composto pelo valor da matéria prima e/ou dos meios de produção, adicionado do trabalho humano médio. Assim, um elemento em comum, entre as diferentes mercadorias, que permite a sua troca é medido através de uma terceira mercadoria, que está contida nas outras duas a serem trocadas. Esse elemento em comum é o trabalho, medido em tempo de trabalho médio socialmente necessário para a produção, de modo que a magnitude de valor de uma determinada mercadoria pode, por exemplo, ser igual a dez horas de trabalho humano médio, e a de outra equivalente, a uma hora (CARCANHOLO, 2011; MARX, 1996).

Considerando que na composição do valor das mercadorias é determinante o tempo médio de trabalho socialmente necessário para produzi-las, observamos que, no

processo de reprodução simples do capital, um trabalhador, com habilidades médias e condições normais de trabalho, que fosse empregado na fabricação de uma dada mercadoria para a qual fossem necessárias dez horas de sua jornada de trabalho produziria uma riqueza social equivalente a dez horas de trabalho socialmente necessárias para fazê-la. Caso lhe fosse imposto um ritmo de trabalho 20% mais intenso, seria como se ele trabalhasse doze horas em relação à magnitude da riqueza produzida. Na suposição de que, no primeiro exemplo, esse trabalhador fabricasse cem unidades de um produto qualquer, adicionaria aos produtos utilizados uma unidade de valor equivalente a uma hora de trabalho para cada dez unidades produzidas. No segundo exemplo, se se considerassem as dez horas em que houve a intensificação de 20% na produtividade do trabalho, esse trabalhador teria produzido 120 unidades do mesmo produto ou o equivalente a doze horas de trabalho médio ou nas condições exemplificadas anteriormente, e o valor do produto continuaria sendo agregado de uma hora de trabalho para cada dez unidades. Assim, o aumento da intensidade do trabalho elevaria o valor produzido, mas não influenciaria no valor individual da mercadoria. Por outro aspecto, o aumento da produtividade do trabalho reduziria o valor individual das mercadorias, mantendo a magnitude do valor produzido (CARCANHOLO, 2011; MARX, 1996).

O trabalhador vende sua força de trabalho, ou sua capacidade de trabalhar, para o capitalista por um dia. Como qualquer outra mercadoria, a força de trabalho tem valor de uso e valor de troca. O valor de troca é o salário que lhe é pago, enquanto o valor de uso consiste no direito do capitalista em utilizar sua capacidade de produzir valor e mais-valia. O valor da força de trabalho é determinado pelo valor do conjunto de mercadorias de que o trabalhador necessita para satisfazer suas necessidades básicas, como alimentação, vestimenta, abrigo e transporte, entre outras, adicionado do valor necessário para que este se reproduza e, ao término de sua vida útil, outros trabalhadores possam inserir-se no processo. Assim, o valor da força de trabalho, considerado individualmente ou somado à de outros trabalhadores em uma unidade familiar, precisa ser suficiente para sua sobrevivência, ou para a manutenção do trabalhador e da unidade familiar e sua reprodução (CARCANHOLO; SABATINI, 2011).

Ocorre que, no processo produtivo, o trabalhador produz em geral mais valor do que o de sua força de trabalho. Na suposição de que o valor da força de trabalho de um

trabalhador fosse o equivalente a duas horas diárias e a uma jornada de dez horas por dia, a diferença de oito horas seria equivalente à mais-valia produzida nessa jornada. De um ponto de vista individual, esse trabalho agregaria os efeitos de produção de uma nova mercadoria por meio da matéria prima utilizada, o valor consumido com materiais necessários à manutenção do trabalhador seria transferido para a nova mercadoria e um a essa mercadoria. No processo de venda dessa nova mercadoria, na hipótese de que o capitalista a vendesse exatamente pelo seu valor, seria extraído o valor que foi pago ao trabalhador e ter-se-ia o valor da mais-valia que seria de oito horas (CARCANHOLO; SABATINI, 2011).

Sob o aspecto da totalidade, a mais-valia pode manifestar-se sob três formas: como *Mais-Valia Absoluta*, *Mais-Valia Relativa* e *Mais-Valia Extra*. Entender a dinâmica das formas de mais-valia torna-se fundamental para a compreensão do modo de produção capitalista, pois a característica especial da força de trabalho de adicionar mais valor às mercadorias é determinante para o desenvolvimento desse modo de produção e fundamental para o entendimento de seu funcionamento.

Por mais-valia absoluta compreende-se uma forma de incremento da mais-valia produzida por um trabalhador, mediante prolongamento ou intensificação da jornada de trabalho, mantendo-se constante a parte destinada ao pagamento da força de trabalho. No exemplo aqui apresentado, tanto com a extensão da jornada de trabalho de dez para doze horas, mantendo-se o pagamento equivalente a duas horas, quanto com a intensificação do trabalho para que o profissional produza em dez horas o equivalente a doze horas temos um caso de mais-valia absoluta. A exploração do trabalho sob a forma de mais-valia absoluta pode ser limitada fisicamente e fisiologicamente, desencadeando, inclusive, processos políticos (CARCANHOLO; SABADINI, 2011).

Nesse mesmo exemplo, se não pudéssemos estender a jornada de trabalho e, objetivando ampliar a parcela de mais-valia a ser apropriada, reduzíssemos os custos da força de trabalho do equivalente a duas horas trabalhadas para uma hora, teríamos ampliado a parcela de mais-valia apropriada de oito para nove horas diárias. Uma situação possível, se o valor da cesta de consumo dos trabalhadores fosse reduzido mediante o aumento da produtividade nesses setores, como parte de processos que ocorrem constantemente com elementos de desenvolvimento e renovação das forças

produtivas. Porém, a diminuição do valor da cesta de consumo, não seria possível de ser efetivada por um capitalista individual; antes necessitaria de uma conjuntura que afetasse a totalidade dos trabalhadores de uma determinada região. Além disso, ao contrário das formas de mais-valia absoluta, a mais-valia relativa não implica mais trabalho para o trabalhador (CARCANHOLO; SABATINI, 2011).

Por último, a mais-valia extra consiste, do ponto de vista individual, nas situações em que determinado capitalista desenvolve alguma inovação tecnológica que proporcione a redução da quantidade de trabalho necessária para a produção de uma determinada quantidade de mercadoria. Ao vender tal mercadoria, esse capitalista poderia considerar o valor médio de mercado alcançado por seus concorrentes e, dessa forma, apropriar-se de uma parcela de mais-valia superior à média da de seus concorrentes na forma de lucros extras, durante determinado período de tempo. Tais inovações, de modo geral, levariam sempre, num primeiro momento, a uma redução do tempo de trabalho necessário para uma determinada produção em um ramo qualquer, o que garantiria, de início, do ponto de vista particular, uma vantagem, que seria percebida como lucros extraordinários a determinados produtores durante o processo de produção e circulação das mercadorias. Considerando-se que o valor das mercadorias seria determinado pelo tempo de trabalho médio necessário socialmente para sua produção, uma vantagem proporcionada pela inovação, aqui representada pelo aprimoramento das técnicas de gestão do trabalho ou pelo desenvolvimento de maquinários, garantiria, de início, a certos produtores, a obtenção desses lucros extraordinários, que seriam perseguidos a todo custo, o que seria uma necessidade nesse sistema produtivo. Dessa forma, a mais-valia é o móvel direto determinante da produção no modo de produção capitalista, de modo que se desenvolve uma tendência a redução ao mínimo do preço de custo (IAMAMOTO, 2001).

Com a generalização das inovações em uma fração de tempo, pode ocorrer certo equilíbrio na apropriação do excedente produzido, expresso em uma tendência de queda na taxa de apropriação da mais-valia na forma de lucros, impondo a necessidade de outras inovações para garantia dos lucros extras e promovendo novo ciclo de inovações tecnológicas, movimento que, no modo de produção capitalista, conduz à constante redução do tempo de trabalho necessário para produção e reprodução social e redução do capital variável, como elemento da composição orgânica do valor das mercadorias.

Segundo Marx, a composição do capital precisa ser compreendida sob dois aspectos. Da perspectiva do valor, ela é determinada pela proporção em que se reparte em capital constante, ou valor dos meios de produção, e capital variável, ou valor da força de trabalho, soma global dos salários. Da perspectiva da matéria, porque ela funciona no processo de produção, cada capital se reparte em meios de produção e força de trabalho viva. Essa composição é determinada pela proporção entre a composição valor, ou a massa dos meios de produção utilizados somada ao montante de trabalho necessário, e a composição técnica, para sua transformação em nova mercadoria. Somadas, são chamadas de composição orgânica do capital. Em suma, o valor das mercadorias é composto por capital constante e capital variável.

Em síntese, o desenvolvimento capitalista promove alterações na composição orgânica do capital a cada novo ciclo de inovações, pois reduz a proporção de capital variável em relação ao capital constante na composição orgânica das mercadorias. Trata-se do mesmo movimento de busca pelo menor custo de produção e por maiores taxas de apropriação da mais-valia expressas na forma de lucro, um movimento que faz com que parte da proporção de capital variável na composição orgânica do capital seja dispensável em novo ciclo produtivo. Em outros termos, cria-se riqueza num polo, na mesma proporção em que é produzida pobreza no outro extremo. Este é um mecanismo inerente ao funcionamento do modo de produção capitalista, já que “[...] o crescimento da força de trabalho disponível é impulsionado pelas mesmas causas que a força expansiva do capital [...]”, ou seja, pelo excedente produzido socialmente apropriado na forma de lucro (IAMAMOTO, 2001).

Trata-se de um sistema de produção focalizado na busca pelo trabalho social excedente na forma de lucro, que conduz ao individualismo extremo e torna excedente às necessidades produtivas uma determinada proporção de trabalhadores. Estes são elementos inconciliáveis nesse modo de produção, características inerentes ao sistema que, portanto, não podem ser superadas a partir do próprio sistema. Somam-se a esses mecanismos outros, que atuam em estreita articulação como os movimentos da autonomia do capital, que adquirem formas cada vez mais fetichizadas, os mecanismos do endividamento do Estado e a transferência de seus recursos para alimentação dos capitais especulativos, entre outras articulações.

Esses movimentos têm consequências diretas para a reprodução social e constituem mecanismos inerentes ao funcionamento e manutenção do sistema capitalista como um todo. Assim, a apropriação privada dos meios de produção e do sobretrabalho social de um lado produz expropriação e pobreza em outro polo sem limites, de modo que a criação de uma força de trabalho excedente não é um produto exterior ou mero distúrbio do sistema de produção capitalista, mas um produto histórico e necessário à acumulação e ao desenvolvimento da riqueza no modo de produção capitalista (MARANHÃO, 2010).

Tal movimento conforma uma população de trabalhadores excedente às necessidades produtivas do capital, contingente que cresce sempre mais rapidamente que a sua necessidade de incorporação ao processo produtivo (IAMAMOTO, 2001). Esta parcela da população excedente às necessidades produtivas do sistema de produção capitalista é chamada de superpopulação relativa e se torna um dos principais mecanismos da acumulação capitalista (SILVA, 2009). Sobre esse assunto, Netto (2012, p. 90), explica:

Produce-se riqueza social em escala exponencial ao mesmo tempo em que se produz e reproduz o pauperismo. Uma vez elucidada a lei geral da acumulação capitalista, não pode surpreender a ninguém que o crescimento econômico, o desenvolvimento econômico-social sob o capitalismo, implica sempre a reprodução de um polo que necessariamente acompanha, com sinais trocados, aquele de expansão das riquezas sociais.

Assim, a formação de uma superpopulação relativa e no limite do pauperismo insere-se como resultado direto do movimento contrário ao desenvolvimento capitalista e cresce também sempre em proporção a tal desenvolvimento (NETTO, 2010). Antes, a lei da acumulação se expressa no fato de que “[...] uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação capitalista; ela se torna, por sua vez, condição de existência do modo de produção capitalista” (MARX, 1996, p. 733).

Como condição de existência do modo de produção capitalista gerada pelo movimento de busca da reconstituição da taxa de lucro, a constituição de uma superpopulação relativa, ou exército industrial de reserva, produz efeitos distintos para o capital e para os trabalhadores.

A ampliação da superpopulação relativa tem como efeitos dinamizar os ciclos de rotação do capital através da disposição de uma quantidade renovável da força de trabalho disponível, reduzir os custos da força de trabalho através da “lei da oferta e procura”, aumentar a produtividade dos trabalhadores pelo temor do desemprego e de suas consequências, intensificando a extração da mais-valia relativa e absoluta (MARANHÃO, 2010).

Para os trabalhadores, os efeitos são opostos: intensifica-se a exploração, forçando os trabalhadores à superexploração e criam-se condições para o rebaixamento dos salários em razão do aumento da oferta de trabalhadores (e), o que traz como consequência o enfraquecimento dos movimentos de luta política dos trabalhadores (MARANHÃO, 2010).

Ademais, a superpopulação relativa existe sob duas formas: aguda, nos períodos de crise, e crônica, nos períodos de relativa estabilidade. Essas fases são cíclicas e acompanham os movimentos do capital. Independente das formas que assume nessa ocasião, a superpopulação relativa manifesta-se como população flutuante, latente e estagnada (SILVA, 2009).

A população flutuante é composta de trabalhadores ora repelidos, ora atraídos pelo mercado de trabalho, nos grandes centros industriais. A população latente é composta de trabalhadores migrantes das zonas rurais para as cidades os quais, em geral, permanecem em estado de possível retorno para as zonas rurais ou de migração para outras cidades, acompanhando os movimentos do capital (SILVA, 2009).

Já a população estagnada é composta por parte do exército industrial ocupado, em relações informais ou irregulares. Essa parcela da população, em geral, “[...] possui condição de vida abaixo do padrão médio da classe trabalhadora, considerada em sua totalidade” (SILVA, 2009, p. 100). Silva (2009, p. 100) ainda acrescenta:

[...] a maior parte da população em situação de rua vivenciou essa condição antes da situação de rua e, na condição de rua, muitas pessoas assumem essa forma, sobretudo aquelas que realizam atividades como vigia, lavador de carro, engraxate, catador de materiais recicláveis, entre outras ocupações [...]

Por fim, integra esse contingente o pauperismo, que, ao constituir a superpopulação relativa, é composto por dois grupos: parte pela superpopulação relativa circunscrita

por aqueles que, apesar de aptos para o trabalho, ao menos do ponto de vista físico, não são mais absorvidos pelo mercado, podendo sofrer, em geral, processos de degradação, desmoralização, e ser também considerados incapacitados para a realização de qualquer trabalho (MARANHÃO, 2010); parte por pessoas inaptas para o trabalho, em decorrência de deficiências, enfermidades e questões geracionais, como pouca idade para o trabalho, ou idade avançada (SILVA, 2009).

Ao analisarmos as formas de manifestação da superpopulação relativa, consideramos que a população em situação de rua integra parcela da composição geral dessa superpopulação.

A reprodução do fenômeno ocorre no processo de criação de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, cujo movimento de expansão e retração é condicionado pelas necessidades de expansão do capital. Desse modo as condições histórico-estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno população em situação de rua nas sociedades capitalistas são as mesmas que deram origem ao capital e asseguram a sua acumulação, resguardadas as especificidades históricas, econômicas e sociais (SILVA, 2009, p. 101 - 102).

Constituindo-se o pauperismo um dos elementos fundamentais do modo de produção capitalista, a formação de uma população em situação de rua pode ser considerada uma fração deste, de modo que, uma das expressões da questão social mais remotas à constituição deste modo de produção. Nesta perspectiva resultado de movimento de elementos constitutivos de um dos mecanismos fundamentais do processo que criou as bases para o desenvolvi

mento do modo de produção capitalista: a criação de uma superpopulação relativa, uma massa de trabalhadores excedente às necessidades do capital, tal como assinalado por Silva (2009, p. 21):

Nas sociedades capitalistas, a sua produção e reprodução vinculam-se à formação de uma superpopulação relativa, a partir da relação entre o capital e o trabalho, como processo inerente à acumulação do capital.

Considerando, desse modo, que a formação de uma população em situação de rua é originária, nas sociedades capitalistas, de processos inerentes à constituição do próprio modo de produção capitalista e está, portanto, relacionada às condições

estruturais desse modo de produção, entendemos relevante demonstrar como as condições que deram origem à população em situação de rua a reproduziram continuamente até a contemporaneidade e asseverar que são as mesmas que deram origem ao próprio capital (SILVA, 2009).

Ocorre que mecanismos semelhantes aos que produziram essa parcela desterritorializada da pobreza neste contexto de transição do sistema feudal para o sistema capitalista operam ainda hoje, ainda que atualizados, na conformação e persistência da pobreza e na produção de uma população excedente às necessidades sociais e econômicas das sociedades regidas pelo modo de produção capitalista. Trata-se de tendências de funcionamento do modo de produção capitalista conhecidas como a lei geral da acumulação capitalista (SANTOS, 2012). Tais características fazem com que as expressões da questão social, tal como a população em situação de rua, sejam inerentes ao funcionamento do sistema assim como nos ensina Netto (2012),

[...] a Questão Social radicada na lei geral da acumulação capitalista é um aspecto próprio da acumulação capitalista, ou, mais exatamente, é próprio da dinâmica do sistema capitalista, mais precisamente, do modo de produção capitalista. (NETTO, 2012, p. 90)

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios desse desenvolvimento produzem diferentes manifestações da “questão social”. Esta não é uma sequência adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do capitalismo: não se suprime aquela se este se conservar (NETTO, 2010).

1.3 CRISE DO CAPITAL E REPRODUÇÃO DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Nas últimas três décadas, o mundo passou por grandes transformações como estratégias de enfrentamento da crise do capital, desencadeada mundialmente pela

tendência à queda da taxa de lucros. Esta tem apresentado características de uma crise estrutural do sistema, e as tentativas de intervenção para seu enfrentamento têm afetado principalmente a classe trabalhadora, devido a estratégias, tais como a reestruturação produtiva, a reorientação das funções do Estado e a financeirização do capital, que têm diminuído os postos de trabalho, intensificando seu ritmo e reduzindo as proteções sociais (SILVA, 2009).

Experimentam-se cada vez com mais intensidade as consequências do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Trata-se de um período histórico de grandes avanços tecnológicos que, em curto período de tempo, têm possibilitado profundas alterações nas sociedades em geral. O aumento dos processos de concentração e centralização dos capitais toma dimensões inéditas, em que pequenos grupos de particulares comandam altos percentuais da riqueza mundial, administrando somas superiores à riqueza de nações inteiras, interferindo, inclusive, nas relações democráticas e diplomáticas entre as nações (NETTO, 2010).

Formaram-se grandes cartéis nos setores produtivos e bancários, além de se unificarem capitais bancários e industriais que deram origem ao capital financeiro, no qual a crise se tem manifestado com maior intensidade. Buscam-se saídas através das guerras entre nações, que fomentam a indústria bélica e fazem crescer indústrias de segurança, vigilâncias privadas e encarceramento em massa (NETTO, 2010).

A reprodução da questão social contemporânea é impactada principalmente pela lógica financeira de acumulação, pela introdução do padrão fordista-taylorista na esfera da produção e pelas alterações nas relações entre sociedade civil e Estado e através das alterações das formas de sociabilidade (IAMAMOTO, 2001).

A lógica financeira de acumulação compromete a reprodução social ao promover o aumento da diferença entre a renda do trabalho e do capital e o aumento da diferença de renda entre os segmentos de trabalhadores qualificados e não qualificados. A abertura abrupta da economia nos países periféricos promoveu a ampliação do *deficit* da balança comercial desses países e o fechamento de empresas nacionais com baixa capacidade de competição diante dos grandes capitais internacionais. Houve a elevação de taxa de juros e entrada de capitais especulativos, aumentando a necessidade de financiamento externo nestes países (IAMAMOTO, 2001).

Na esfera da produção, a introdução do padrão fordista-taylorista implicou maior exigência de flexibilidade para fazer frente a um constante aumento da concorrência. Esse movimento promoveu a ampliação das técnicas de exploração do trabalho, a exigência de um trabalhador polivalente, entre outras alterações, objetivando maior produtividade. Além disso, a introdução da robótica, da informática e de indústrias de base microeletrônica intensificou os processos de enxugamento e redução dos postos de trabalho com a redução da necessidade de trabalho vivo. Tais transformações foram acompanhadas de estratégias de enfraquecimento do movimento sindical, fator que contribuiu para a promoção de cortes de direitos conquistados, estímulo à informalidade, aumento da terceirização, aumento do setor de serviços, retorno a formas primárias de trabalho, como o trabalho em domicílio (IAMAMOTO, 2001; NETTO, 2010). Em resumo, podemos sintetizar a reestruturação produtiva

[...] em um novo modelo de organizar a produção, baseado em métodos e processos de trabalho sustentados na automação de base microeletrônica; em novas formas de gestão da força de trabalho, direcionadas para a busca da conciliação de classes; na diminuição da criação e oferta de postos de trabalho e em relações e condições de trabalho precarizadas, fundadas na desregulamentação dos direitos conquistados pelos trabalhadores (SILVA, 2009, p. 19 - 20).

A flexibilização das relações de trabalho foi acompanhada, também, da flexibilização da produção e da mobilidade ou desterritorialização das fábricas, que passaram a migrar de uma região a outra em busca de mão de obra a baixo custo. Associadas, essas mudanças promoveram forte alteração na composição orgânica do capital, gerando redução da necessidade de trabalho vivo (NETTO, 2010).

Essas alterações nas relações de produção foram acompanhadas de radicais mudanças nas relações entre sociedade civil e Estado, com a imposição da necessidade de se reduzir a ação do Estado em sua intervenção, diante das expressões da questão social decorrentes da crise, fortemente impulsionadas pelo avanço do neoliberalismo. Intensificaram-se os processos de privatização do patrimônio público, com a transferência para o capital de expressivas parcelas das riquezas públicas. Houve um estímulo também à privatização da ação pública em área social, à diminuição de atendimentos, à restrição de meios materiais e humanos de atuação e à redução dos sistemas de proteção social e de seguridade social (NETTO, 2010).

Esses processos em curso afetam as formas de sociabilidade. As leis de sociabilidade são submetidas às leis de mercado, ao transportar a racionalidade do mercado para as relações sociais, mercantilizando-as, exigindo também critérios de eficiência, eficácia e utilidade nas relações sociais e aprofundando o individualismo (IAMAMOTO, 2001). Há também um aumento na estratificação e segmentação das classes, tornando-se mais difícil identificá-las. Assiste-se, então, ao estímulo à cultura do consumo e do desperdício e da obsolescência programada (NETTO, 2010).

Por outro lado, a pauperização, relativa ou absoluta, cresce para a maioria da população. Há um aumento da dimensão repressiva do Estado para dar conta da população excedente, enquanto a dimensão coesiva e legitimadora fica a cargo do novo assistencialismo, da nova filantropia, de parcerias público-privadas (NETTO, 2010).

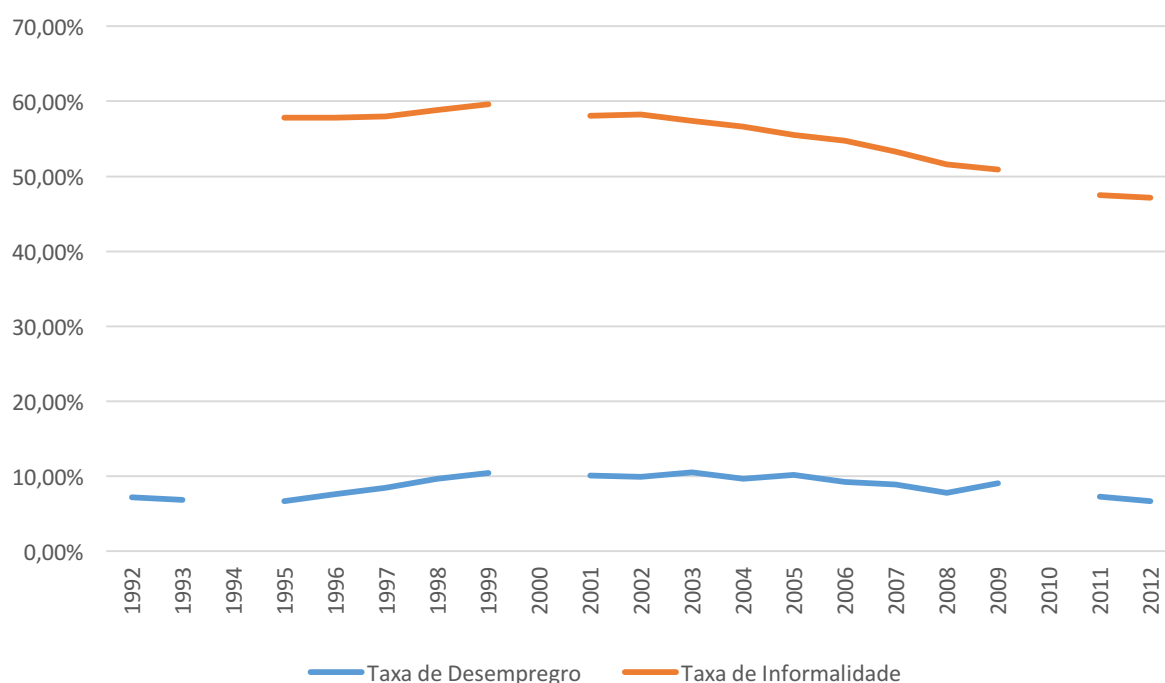
Esse processo ocorre com particularidades em países centrais e periféricos do sistema capitalista. Nos países periféricos, seus efeitos são mais nocivos à classe trabalhadora. Nestes, as interferências dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), determinam a adoção de políticas que aprofundam as desigualdades sociais e transferem recursos do fundo público para os grandes capitais através do mecanismo da dívida externa. Além disso, promovem a desregulamentação das relações comerciais e dos circuitos financeiros, diminuindo as proteções comerciais alfandegárias dos Estados mais frágeis e oferecendo ao capital financeiro mais liberdade de movimento (NETTO, 2010).

No caso brasileiro, a crise dos anos 1980 foi fruto do esgotamento do processo de substituição de importações e da exaustão das fontes de financiamento do Estado em função do alto endividamento promovido durante o período de regime militar. A crise manifestava-se principalmente na aceleração da inflação e no baixo índice de crescimento econômico. Para fazer frente à situação, foram adotadas políticas neoliberais, como a redução das tarifas de importação, a reforma no comércio exterior, a formulação de nova política industrial, além de vários programas de estabilização e reformas que objetivavam reduzir o chamado custo Brasil (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

O fraco desempenho da economia brasileira, nos últimos anos, deveu-se ao fracasso dos diversos planos de estabilização econômica durante os anos 1980 e início de 1990, associado à alta taxa de juros, que inibia investimentos, além da destruição dos postos de trabalho ocasionada pela reestruturação produtiva, já que a nova política industrial abarcava a privatização e desnacionalização das empresas, e da adoção de tecnologias e do modelo organizacional poupadores de mão de obra (IAMAMOTO, 2009).

Os rebatimentos da crise sobre a classe trabalhadora deram-se principalmente através do aumento do desemprego e da informalidade. A taxa de desemprego¹⁸ no País tem permanecido sempre superior à da média mundial, que é de 6,2%, superando também a taxa média da América Latina e Caribe, que é de 8%, conforme demonstrado no Gráfico 1, a seguir (IAMAMOTO, 2009).

Gráfico 1 – Taxa de desemprego e percentual de informalidade.



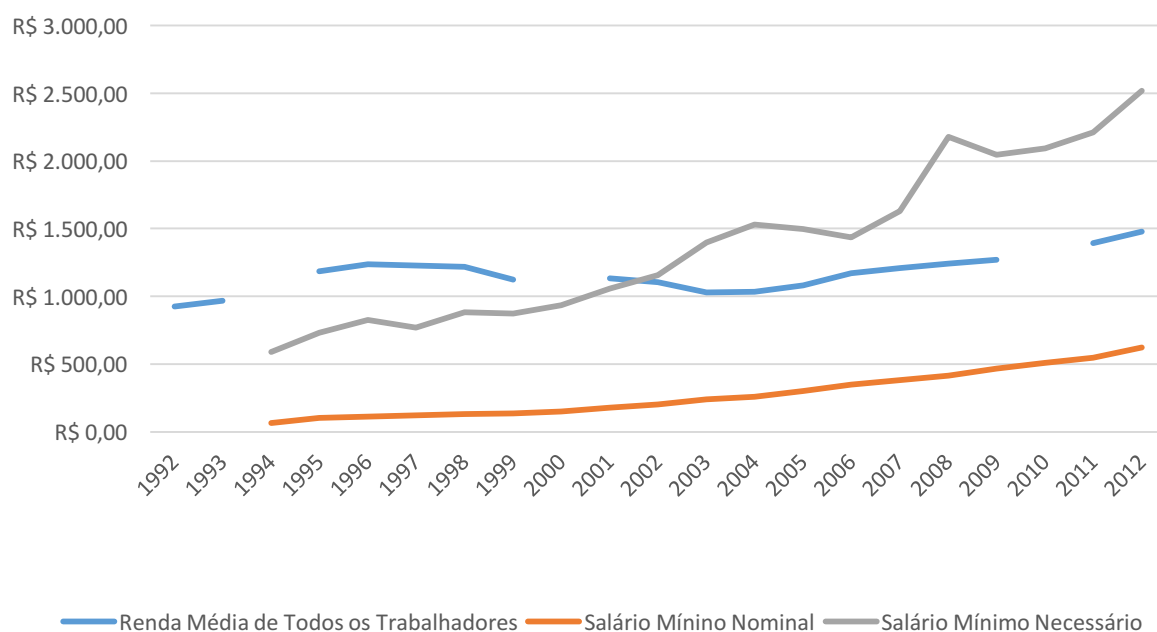
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).
Nota: Adaptado pelo autor.

¹⁸ Número de pessoas que procuraram, mas não encontraram, ocupação profissional remunerada na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), estimado a partir dos microdados da pesquisa.

Além dos altos índices de desemprego medidos, a taxa de informalidade¹⁹ tem mostrado média de participação na economia superior a 45,5% da população economicamente ativa. Esses trabalhadores informais encontram-se em sua grande maioria ocupados em atividades precárias e com baixa cobertura dos sistemas de seguridade social (IAMAMOTO, 2009).

A condição salarial dos trabalhadores em geral está abaixo das necessidades médias para sobrevivência. Em sua maioria, os trabalhadores ganham bem menos do que seria considerado um salário mínimo necessário para reprodução social, com base na própria legislação que instituiu o salário mínimo nacional. Isso, sem considerar o percentual da população brasileira que vive com um salário mínimo apenas. No Gráfico 2 temos um demonstrativo entre a média salarial da população ocupada, o salário mínimo oficial e o salário mínimo necessário com base nos cálculos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Gráfico 2 – Remuneração da classe trabalhadora no Brasil.



Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2013); Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (2013).

Nota: Adaptado pelo autor.

¹⁹ Uma das três diferentes definições do grau de informalidade oferecidas no Ipeadata com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

Considerando as mudanças ocorridas nas últimas três décadas, observamos o contexto em que a população em situação de rua emergiu, com relevância na década de 1980, em praticamente todas as médias e grandes cidades no Brasil e em toda a América Latina, exigindo respostas governamentais diante de sua expansão como expressão da questão social. Entre as primeiras tentativas de intervenções governamentais a esse respeito, destacamos a realização de levantamentos e censos em várias cidades e estados. Se considerarmos apenas as pesquisas feitas na América Latina, indicamos que, nos últimos anos, foram realizados censos sobre a população em situação de rua no Chile, em 2005 e 2011, no Uruguai, em 2011, na Venezuela, em 2012, na Argentina, em 2010, e no Brasil, em 2007. No caso brasileiro, alguns municípios anteciparam-se ao Governo Federal, realizando pesquisas sobre a população em situação de rua desde a década de 1990, entre esses, São Paulo, em 1993, 2000 e 2003, Porto Alegre, em 1995 e 1999, Belo Horizonte, em 1998 e 2005, e Recife, em 2004 e 2005 (SILVA, 2009; VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2003).

Com abrangência nacional, em 2007 o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) promoveu a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua²⁰, que foi realizada em 71 municípios, 48 destes com mais de 300 mil habitantes, e 23 capitais, à exceção de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Foram entrevistadas, no total, 31.922 pessoas em situação de rua (BRASIL, 2008a). A pesquisa, apesar de limitações metodológicas,²¹ constitui-se em importante marco no processo de conhecimento sobre a população em situação de rua no Brasil Contemporâneo.

Partimos da afirmativa inicial de que uma primeira característica da população em situação de rua é sua heterogeneidade (BURSZTYN, 2003; ESCOREL, 1999; SILVA, 2009). Essas pessoas são de “[...] origens, interesses, vinculações sociais e perfis socioeconômicos diversificados” (SILVA, 2009, p. 123). Além disso, “[...] a rua abarca uma diversidade de sujeitos com situações e condições também diversas”

²⁰ Importante mencionar que as grandes cidades que foram excluídas da pesquisa apresentam um expressivo quantitativo de pessoas em situação de rua. Além disso, foram consideradas apenas as cidades com mais de 300 mil habitantes, embora se saiba que atualmente há pessoas em situação de rua em cidades menores.

²¹ Apontamos principalmente, como limites, a abrangência restrita a 71 municípios e a utilização de metodologia de contagem e identificação da população em situação de rua em apenas duas noites em cada cidade.

(MACHADO, 2012, p. 50). Portanto, deter-nos-emos em elementos mais gerais em detrimento de especificidades.

De acordo com a pesquisa nacional, a população em situação de rua no Brasil é composta predominantemente de homens (82%). Esse percentual elevado de indivíduos do sexo masculino aponta a relevância de fatores culturais e históricos em sua composição, como a divisão social do trabalho, que atribui aos homens maior responsabilidade de auferir renda para o próprio sustento e o familiar, além da violência nas ruas, que, supostamente, pode inibir as mulheres de recorrer a essa alternativa de sobrevivência (SILVA, 2009).

Outro traço típico da população em situação de rua no Brasil é a predominância de indivíduos negros, 67% do total nacional. Entre os entrevistados, 39,1% declararam-se pardos, e 27,9%, pretos. Trata-se de um aspecto da população em situação de rua específico do Brasil relacionado ao passado escravocrata brasileiro, à persistência de altos índices de desigualdades de acesso a bens e serviços entre as populações brancas e negras²² bem como à persistência do racismo na atualidade (SILVA, 2009).

Verificamos, ainda, que a população em situação de rua está em idade produtiva. Dos entrevistados, 53% tinham entre 25 e 44 anos de idade na ocasião da pesquisa (BRASIL, 2008a). Em relação à faixa etária predominantemente em idade mediana, Silva (2009, p. 48) aponta que essa é uma característica da população flutuante, “[...] típica do perfil contemporâneo da população em situação de rua no Brasil, pois grande parte dos que hoje se encontram nessa condição foi liberada da indústria [...]” em decorrência dos processos acima narrados, relacionados à reestruturação produtiva. Essa forma reflete, ainda, o movimento dos trabalhadores nos grandes centros industriais, ora repelidos, ora atraídos pelo mercado de trabalho. Parte dessa população experimenta essa condição.

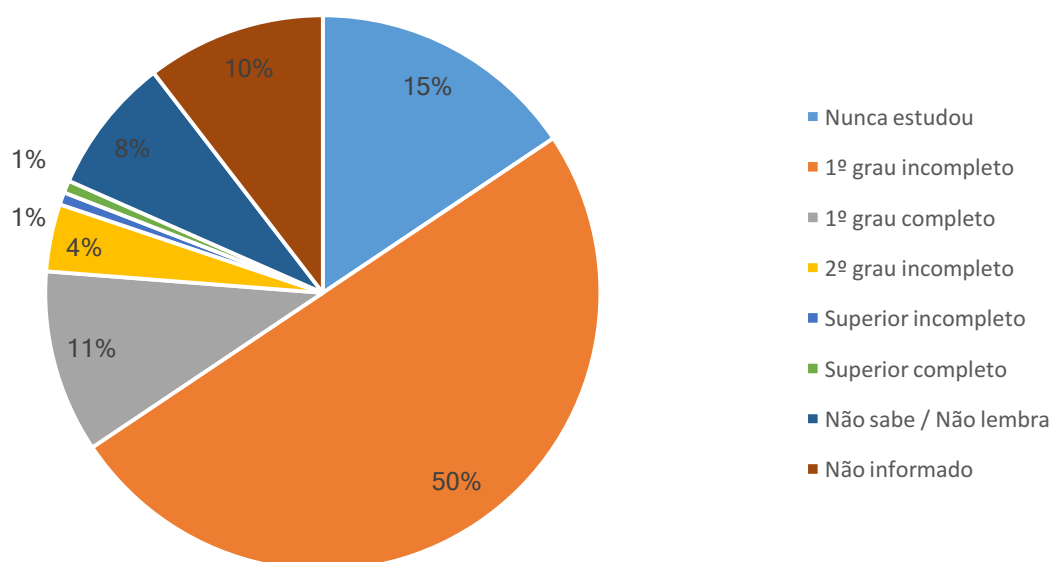
Outra parcela relevante da composição da população em situação de rua está relacionada aos fluxos migratórios. Em relação à origem, a pesquisa revelou que 45,8% dos entrevistados sempre viveram no município em que moram atualmente. Do restante, 56% vieram de municípios do mesmo estado de moradia atual. No total, 72% originaram-se de áreas urbanas. Percebe-se a importância da migração entre as

²² Em outros países, a população em situação de rua também é composta majoritariamente por grupos discriminados.

idades na conformação da população estudada, embora o percentual de 28% de migrantes de origem rural seja significativo, representando mais de um quarto do total. Para Silva (2009, p. 98), a parcela desse contingente, “[...] expressa nos fluxos migratórios dos trabalhadores rurais para as cidades, em face de sua expulsão do meio rural, sem que haja um movimento de atração em contrapartida [...]”, demonstra as características da forma latente da superpopulação relativa.

Observamos, ainda, nesse conjunto, a baixa escolaridade e a participação no mercado de trabalho predominantemente em atividades informais, ou com pouco reconhecimento social e baixa remuneração. Quando abordada a questão educacional, a maior parte dos entrevistados disse saber ler e escrever (74%), no entanto, quase a metade do total (48,4%) não tem o ensino fundamental completo, e apenas 10,3% o completaram; 3,8% tiveram acesso ao ensino médio sem, contudo, tê-lo concluído, e 3,2% o concluíram. Ultrapassou esse nível de ensino apenas 1,4% da população em situação de rua, registrando-se que menos de um por cento (0,7%) havia concluído o ensino superior (Gráfico 3) (BRASIL, 2008a).

Gráfico 3 – Escolaridade da população em situação de rua.



Fonte: Brasil (2008a).

Nota: Adaptado pelo autor.

Em relação ao trabalho, 58,6% tinham uma profissão. Entre as profissões mais citadas destacam-se aquelas ligadas à construção civil (27,2%), ao comércio (4,4%), ao trabalho doméstico (4,4%) e à mecânica (4,1%). Mais da metade do total de entrevistados (52,3%) já havia trabalhado com carteira assinada, mas, segundo o que alguns destes informaram, isso ocorreu há muito tempo: para 50%, havia mais de cinco anos, e, para 22,9%, de dois a cinco anos (BRASIL, 2008a).

No Brasil, os principais motivos apresentados para situação de rua referem-se a problemas com alcoolismo e/ou drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e desavenças familiares (29,1%).

Já na condição de em situação de rua, o trabalho realizado por cerca de 70% das pessoas configura-se como o principal meio de obtenção de recursos. Destacam-se a catação de materiais recicláveis (27,5%), as atividades ligadas a cuidados com veículos, como guardar e limpar (14,1%), a construção civil (6,3%), serviços de limpeza (4,2%) e serviços de carregamento/estiva (3,1%), registrando-se que apenas 15,7% pedem dinheiro como principal recurso para a sobrevivência (BRASIL, 2008a).

Em relação à remuneração obtida no trabalho, a maioria (52,6%) recebia entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais (BRASIL, 2008 – a ou b?). Dos entrevistados, 69,6% disseram que costumam dormir nas ruas e 46,5%, que preferem as ruas aos albergues. Além disso, a grande maioria (88,5%) informou não ser beneficiada pela cobertura dos programas governamentais nem receber nenhum benefício dos órgãos governamentais.

Não encontramos registros de pesquisas sobre a situação socioeconômica dessas pessoas antes de estarem em situação de rua, entretanto, considerando-se os dados de escolaridade e a qualidade da inserção no mercado de trabalho antes dessa situação, inferimos que é em decorrência da precariedade dessas condições que se constitui a parcela empobrecida da classe trabalhadora.

Os dados apresentados corroboram os indícios trabalhados por Vieira, Bezerra e Rosa (2003) e por Silva (2009), que associaram a existência e o aumento da população em situação de rua no Brasil ao contexto de mudanças no mundo do trabalho, com empobrecimento da classe trabalhadora.

Trazemos alguns elementos do perfil da população em situação de rua no Brasil, que consideramos de maior relevância para os objetivos deste trabalho bem como para a compreensão da expressão da questão social em nosso contexto, ressaltando que as características da população em situação de rua constituem-se em “[...] um elemento de extraordinária relevância na composição da pobreza nas sociedades capitalistas” (SILVA, 2009, p.91). A população em situação de rua no Brasil origina-se das formas flutuante, latente e estagnada e tem características que possibilitam associá-la ao *lumpemproletariado* ou, no máximo, ao exército industrial de reserva (SILVA, 2009). A autora informa ainda: “A julgar pelas características da população em situação de rua no Brasil [...] a quase totalidade desse contingente se encontra nesse profundo sedimento da superpopulação relativa (SILVA, 2009, p. 100).

Finalmente podemos considerar, tal como Maranhão (2010, p. 113), que, a despeito de a “[...] história do capitalismo apontar para um quadro de intensificação da superpopulação relativa, existem mediações políticas importantes que também determinam o grau de variabilidade do potencial negador do capital em relação ao trabalho”. Essas mediações políticas são determinadas, entre outros aspectos, pela correlação de forças na luta de classes.

Nesta análise, observamos que a política social se insere nas mediações políticas que podem interferir na dimensão da superpopulação relativa, desde que disponha das condições de impor limites à acumulação do capital. Não sabemos ao certo se a política de assistência social, tal como configurada na atualidade brasileira, traz tais características, configuradas como atividades-fim seja da política de assistência social, seja da política de entrada às outras políticas setoriais. No próximo capítulo, descreveremos o processo de constituição da política de assistência social no Brasil e sua configuração na atualidade, objetivando subsidiar, em seguida, a reflexão sobre seu aspecto de atendimento a parcela da superpopulação relativa caracterizada pela população em situação de rua.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ALTERNATIVA DE ENFRENTAMENTO ÀS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NA ATUALIDADE

No capítulo anterior, caracterizamos a população em situação de rua na atualidade como uma expressão da questão social. Neste segundo capítulo, fazemos uma exposição do desenvolvimento da política de assistência social no contexto da política social. Apresentamos um breve resgate da história do desenvolvimento da assistência social no caso brasileiro, desde as primeiras ações implementadas pelo Estado, ainda na década de 1930, até a construção e implementação do SUAS, com parte de sua previsão legal e aspectos do processo de sua implantação e consolidação.

2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA SOCIAL

Pensamos o campo da política de assistência no Brasil com o objetivo de subsidiar a análise do atendimento à população em situação de rua em Vitória, sem a pretensão de abarcá-la em todos os seus detalhes, apenas nos elementos que consideramos relevantes a esse objetivo.

Entendemos que a política de assistência social é uma política pública que compõe o rol das que integram a política social. As políticas públicas podem, por sua vez, compreender outras áreas, como, por exemplo, a de segurança e a econômica (PEREIRA, 2009).

No rol das políticas públicas, entendemos a política social como um tipo de intervenção que surgiu com o desenvolvimento do Estado capitalista, como alternativa de mediação da relação entre capital e trabalho, no contexto de luta entre as duas classes fundamentais que começavam a se desenvolver. Assim as políticas sociais são entendidas, como funções do Estado contemporâneo, e assim como as funções do Estado elas também variam histórica e geograficamente (PEREIRA, 2009).

No Ocidente, durante o longo período que caracterizou o modo de produção feudal, os senhores feudais assumiam poderes absolutos sobre o território de seus feudos e sobre a vida de seus servos. No período de transição do modo feudal de produção para o modo capitalista, as funções de justiça, poder das armas e cunhagem de moedas, entre outras, que até então eram exercidas pelos senhores feudais, foram-

se tornando mais complexas e começaram a ser atribuídas a um grupo de pessoas da confiança dos senhores feudais, que passaram a ser conhecidas como ministros. Além dessas funções, os senhores feudais, diretamente ou através do trabalho especializado dos servos da corte, desempenhavam outras de cunho ideológico, como a criação de leis e estudos voltados para a ciência, as artes e a religião (MANDEL, 1977).

O grupo de pessoas da confiança dos senhores feudais deu origem a uma organização que, à medida que se ia tornando mais complexa, originava o Estado Moderno. Dadas tais características na formação do Estado, Ernest Mendel (1977), um importante pensador vinculado à teoria crítica de origem marxista, ao se referir ao Estado Moderno, afirmou:

O Estado é um órgão especial que surge em certo momento da evolução histórica da humanidade, e que está condenado a desaparecer no decurso da mesma evolução. Nasceu da divisão da sociedade em classes e desaparecerá no momento em que desaparecer esta divisão. Nasceu como instrumento nas mãos da classe dominante, com o fim de manter o domínio desta classe sobre a sociedade, e desaparecerá quando o domínio desta classe desaparecer (MENDEL, 1977, p. 14-15).

Partindo-se da perspectiva do lugar do Estado nas sociedades capitalistas modernas, em que é concebido como um órgão destinado a intervir nas relações sociais para garantir a continuidade das relações capitalistas de produção, ainda que permeado por outras mediações, observa-se que este adota funções para além das de mera coerção. Entre aquelas que o Estado burguês passou a desempenhar, como estratégia de manutenção da ordem burguesa, desenvolveu-se um tipo particular de intervenção que, por sua natureza, foi chamado de política social.

Definir esse tipo particular de intervenção constitui, antes de qualquer coisa, uma experiência bastante difícil (PEREIRA, 2009). Para Romero (1998), a dificuldade na definição do termo política social está relacionada à importância prática das ações, como tal classificadas, desempenhadas na vida da sociedade moderna, além da disputa das perspectivas teóricas e ideológicas que envolvem a definição do termo. Segundo o autor, a política social pode ser abordada a partir de diferentes perspectivas teóricas e analíticas, de modo que tem sido objeto de estudos de muitos autores em diversas áreas do conhecimento.

Em uma linha de reflexão semelhante, Boschetti e Behring (2009, p. 8), entre outros autores, afirmam:

A política social é um tema complexo que, além de ser guiada por princípios, critérios e estatutos teóricos diversificados e competitivos, é um processo que expressa relações tensas entre Estado e sociedade, economia e política, e entre os princípios da liberdade, igualdade e equidade ou justiça social.

Se a definição de política social se apresenta como um assunto complexo, envolvendo diferentes concepções teóricas, consideramos pertinente que o recurso à explicação de seus aspectos mais práticos seja necessário no processo de seu conhecimento. Ainda recorrendo às reflexões de Romero (1998), em termos genéricos poderíamos compreender a política social como

[...] el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas (ROMERO, p. 34).

Concordamos com a explicação do autor quando menciona que, nessa concepção, para serem consideradas como políticas sociais, as ações que satisfazem alguma necessidade social poderiam ser executadas pelo setor público estatal e também por instituições vinculadas ao setor privado. O primordial seria que, ao nos referirmos à expressão política social, estivéssemos referindo-nos a uma gama de ações que responderiam às necessidades básicas de cidadãos em uma determinada coletividade, ainda que fossem admitidas algumas variações entre uma e outra além de variações históricas, ou seja, o que poderia ser uma necessidade social em uma determinada época e local poderia deixar de sê-lo com o passar dos anos ou não sê-lo em outra região.

Em resumo, ainda de modo geral, essas ações necessárias que se consubstanciariam em objeto da política social seriam, para Romero (1998, p. 34), “[...] la salud, la educación, el trabajo, una jubilación digna, el derecho al trabajo, y, en general, el mantenimiento de unas condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas”.

Desse modo, haveria, entre as ações descritas por Romero, ainda outras, necessárias à satisfação de necessidades coletivas. Todavia, na definição do que vem a ser

política social, há de se considerar importante outro aspecto. Não é qualquer ação em prol da satisfação de uma necessidade social que seria considerada política social. A política social é um conjunto de medidas adotadas pelo Estado capitalista em seu sentido amplo, relativas às expressões da questão social, como forma de mediar o conflito de classes.

Concordando em termos com essa definição de política social como ação do Estado na satisfação de necessidades sociais de uma dada coletividade como forma de mediação do conflito de classes, encontramos algumas reflexões de Pereira (2009), além de outras contribuições que consideramos pertinente destacar. A autora assinala que a política social é uma espécie de política do gênero política pública que deve ser entendida na dinâmica das relações entre governos e cidadãos. Pereira (2009) destaca ainda os sentidos da palavra “política”. Entretanto o que nos interessa aqui é o de política como “[...] instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, usado nas democracias ou nos Estados ampliados” (PEREIRA, 2009, p. 89). Finalmente, Pereira (2009) traz uma contribuição que consideramos importante para a compreensão da política social: o entendimento de que a ação do governo pode também ser uma não ação deliberada ante um determinado problema ou situação, ou seja, a não ação pode ser intencional e ter consequências programadas. Talvez esse aspecto seja relevante na compreensão de algumas características da política de atendimento à população em situação de rua.

Por fim, consideramos que a política social tem como finalidade assegurar as condições necessárias para a produção e a reprodução do capital e da força de trabalho. Portanto, é um campo de contradições, pois legitima a ordem posta, ao mesmo tempo em que pode estender direitos sociais (BEHRING et al., 2009).

A política social encerra essa dialética entre a conquista do trabalho (o que explica os ataques neoliberais aos direitos sociais) e sua funcionalidade para o capital, tanto econômica, dentre vários aspectos, reproduzindo a força de trabalho e constituindo-se como mecanismo anticrise ao compor as estratégias keynesianas de controle das “flutuações da demanda efetiva”, quanto política, no sentido da contenção de projetos mais arrojados de ruptura (BEHRING et al., 2009. p. 8).

Trata-se de um tipo de intervenção pública, cujo surgimento não se pode precisar. Sabe-se, contudo, que as ações caracterizadas como políticas sociais tiveram seu

desenvolvimento durante o final do século XIX, período em que o Estado capitalista começou a adotar ações sociais de forma ampla e planejada e com caráter de reconhecimento de direitos, ultrapassando a mera manutenção da ordem, que se consubstanciava como característica principal das ações anteriores, como as leis dos pobres e as casas de trabalho ou correção. O surgimento da política social foi, ainda, gradual e diferenciado entre os países. Foi um processo gestado durante a ascensão do modo de produção capitalista, na confluência da Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Desde esse período, diante da insegurança vivida pela classe operária, algumas medidas começaram a ser adotadas na Europa. Entretanto, a evolução da política social de modo mais significativo data da era keynesiana, no pós-guerra, entre as décadas de 1940 e 1960, em função da retomada do crescimento e da existência de um projeto de sociedade alternativo que se desenvolvera no Leste Europeu (BEHRING et al., 2009; PEREIRA, 2009).

Essa experiência específica de política social desenvolvida em países europeus ficou conhecida como Estado de Bem-Estar Social, uma experiência iniciada imediatamente após a Segunda Grande Guerra que perdurou em ascensão durante trinta anos, os quais ficariam conhecidos como os trinta gloriosos. Nesses anos, criou-se e consolidou-se uma gama considerável de proteções sociais vinculadas ao trabalho, como pleno emprego, níveis salariais que possibilitavam ao trabalhador e à sua família viver em condições razoáveis de conforto e disponibilidade de amplos serviços sociais, tais como acesso a sistemas de saúde, de educação de qualidade e de assistência social, entre outros.

Essa experiência foi desenvolvida de acordo com os dois principais modelos de proteção social construídos na Europa, conhecidos como o modelo bismarckiano e o modelo beveridgiano de proteção social. O modelo bismarckiano adotava características de seguro social destinado a manter os trabalhadores em momentos de adversidade. Este seguro era financiado pelo trabalho. O acesso era condicionado a uma contribuição prévia, e o montante de prestações era proporcional à contribuição efetuada anteriormente. Já o modelo beveridgiano, construído a partir do Plano Beveridge e publicado na Inglaterra em 1942, era entendido como um modelo assistencial. Neste último, os direitos sociais eram considerados universais e

destinados a todos os cidadãos, incondicionalmente, garantindo mínimos sociais a todos os que estivessem em condição de necessidade. Seu financiamento era proveniente de impostos fiscais (BOSCHETTI, 2001).

Com o enfraquecimento das condições de sustentação desse sistema, a Europa começou a experimentar situações distintas da realidade local até então. Mudanças no processo produtivo e na dinâmica de acumulação capitalista deram origem à crise do assalariamento e das proteções vinculadas ao trabalho. Essas mudanças produziram a diminuição dos postos de trabalho, gerando desemprego de longa duração e redução dos níveis salariais, e forçando o Estado a iniciar um processo de redução das proteções sociais de caráter universal (ESCOREL, 1999). Como consequência dessas alterações, que se deram no plano econômico, ocorreu a conformação de uma situação real de pobreza, que parecia ter sido superada nesses países (ESCOREL, 1999).

Os dois modelos de proteção social desenvolvidos na Europa durante o pós-guerra influenciaram a construção dos sistemas de proteção social em várias regiões e países, entre os quais a experiência de seguridade social brasileira, que adotou um modelo misto, incorporando elementos de ambos os modelos, ainda que com predominância dos princípios do modelo bismarckiano (BOSCHETTI, 2001). Abordaremos em seguida o aspecto do desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, no contexto em que se coloca.

2.2 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Na organização sequencial do trabalho, adotamos a periodização formulada por Pereira (2002). Segundo a autora, a história da política social no Brasil pode ser dividida em cinco períodos: o período anterior a 1930, caracterizado pela política social do *laissez-faire*; o de 1930 a 1964, com uma política social predominantemente populista, com laivos desenvolvimentistas; o de 1964 a 1985, com uma política social do regime tecnocrático militar, inclusive com a fase da abertura política; o de 1985 a 1990, com uma política social do período de transição para a democracia liberal; e, finalmente, o dos anos 1990 em diante, com sua política social neoliberal (PEREIRA,

2002). Vale ressaltar, contudo, que não estamos tratando de uma matéria estanque, o que significa que elementos predominantes em um determinado período podem sobreviver até certo ponto no curso da história.

O Brasil, como um país periférico no sistema capitalista mundial, teve seu desenvolvimento em tempos distintos daqueles do contexto Europeu. No caso brasileiro, podemos afirmar que, apenas no final da década de 1920 e início da década de 1930, começaram a se desenvolver as primeiras ações vinculadas ao que mais tarde se consubstanciou como uma política de assistência social. Anteriormente a esse período, as ações do Estado diante das necessidades sociais eram pontuais e fragmentadas em situações emergenciais, como, por exemplo, o uso da força policial como estratégia de controle e repressão das expressões da questão social (PEREIRA, 2002), ainda que fosse comum a existência de instituições de ajuda, vinculadas a entidades religiosas ou a iniciativas privadas. Estas eram, em geral, destinadas ao atendimento dos pobres tradicionais, tais como os órfãos, as viúvas, as pessoas com deficiência e os idosos em geral. Tais características configuravam-se em uma política social de caráter *laissez-faire* dentro dessa periodização (PEREIRA, 2002).

No Brasil, as primeiras experiências de intervenção com um caráter de política social podem ser consideradas as legislações vinculadas ao trabalho e à previdência social, introduzidas ainda no início da década de 1920, como resposta às lutas dos movimentos de trabalhadores urbanos. Já as demais áreas da política social, como saúde, educação, habitação e assistência, tiveram um tratamento residual durante esse período (PEREIRA, 2002).

Entre o início da década de 1930 até 1964, a política social em geral apresentou características populistas, com traços de desenvolvimentismo, período caracterizado por Pereira (2002) como *populista/desenvolvimentista*. No caso da assistência social, apenas a partir de 1930, durante o governo do então presidente Getúlio Vargas, tivemos a introdução de algumas medidas por parte do Estado Brasileiro. Logo no início dessa década, o Governo Federal deu início a uma política de subvenções a instituições de auxílio que desejassem realizar atividades sociais, e, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social, órgão que ficou incumbido de organizar a política de subsídios através de convênios e subvenções às instituições de assistência (MESTRINER, 2008). Essas intervenções aconteceram sob forte

influência das mudanças políticas e econômicas ocorridas em plano internacional (PEREIRA, 2002). Tais medidas, associadas a outras ações, como melhorias no sistema educacional, de educação profissional e de saúde, por exemplo, comportavam a característica fundamental de criar condições para introdução do País no mercado capitalista mundial, com a abertura para entrada do capital estrangeiro, oferecendo as garantias necessárias de segurança de tais investimentos e contribuindo para a criação de um mercado consumidor interno.

Na década seguinte, de 1940, houve uma intervenção maior nos setores ligados a previdência social, saúde e formação do trabalhador. Foram criadas as instituições do chamado Sistema S²³ e, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que se constituiu como órgão federal estruturador da política de assistência. Implantava-se, assim, um sistema centralizado na esfera federal, que atuava principalmente mediante a concessão de repasses em forma de convênios e subvenções, a instituições e municípios, e da operacionalização de plantões sociais e serviços de acolhimento institucional de forma dispersa.

Nos anos seguintes, até o início do período ditatorial, houve um esforço do Governo Federal no sentido de reduzir a dispersão dos serviços e ações governamentais e de se proceder à uniformização de benefícios e serviços prestados. Foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOAS) e se promoveram avanços nas regulamentações das áreas de saúde e educação. Tais ações, no entanto, restringiam-se aos trabalhadores urbanos devidamente formalizados (PEREIRA, 2002).

No período de 1964 a 1985, classificado como tecnocrático-militar, a assistência social bem como as demais políticas caracterizaram-se pelo autoritarismo do regime de exceção. O Estado brasileiro tornou-se uma instituição tecnocrática e centralizadora, e a máquina estatal foi reestruturada, “[...] privilegiando o planejamento direto, a racionalização burocrática e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular” (PEREIRA, 2002). Foram realizadas reformas financeiras, administrativas e estruturais partidárias. A concepção vigente era de que a política social deveria ser consequência do crescimento econômico, portanto, o modelo de gestão priorizou a

²³ Composto pelo Serviço Nacional do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional da Indústria (SESI).

intervenção com incentivos nos setores industriais associada a medidas de endurecimento nas formas de apropriação da mais-valia. Nesse período, a política social tinha como principal característica contribuir para o crescimento econômico das indústrias, “[...] negligenciando sobremaneira qualquer intento de satisfação de necessidades básicas” da classe trabalhadora (PEREIRA, 2002, p. 139).

Apenas ao final da década de 1970 e início da década de 1980, os governos ditatoriais começaram a demonstrar certa preocupação com o empobrecimento da classe trabalhadora, considerando que a amplitude da pobreza colocava em risco a sustentação do próprio regime. Nesse período, foram criados alguns programas governamentais de maior escopo e penetração nas zonas mais empobrecidas, tais como Centrais de Medicamentos, Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, Programas Habitacionais para População de Baixa Renda e Programas Semiprofissionalizantes, entre outros. Esses programas foram implantados associados a uma reforma política de características regressivas (PEREIRA, 2002).

Foi nesse contexto que emergiram vários movimentos sociais encampando a luta por democracia, e o governo estrategicamente intensificou as ações na área da política social, estabelecendo metas de redução da pobreza absoluta, reestruturando a máquina burocrática com a criação de setores responsáveis pela formulação, coordenação e execução de políticas sociais, como o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), entre diversas outras iniciativas. No entanto, a conjuntura internacional de recessão e a crise de endividamento do Estado, bem como a relutância do Governo Militar em promover a abertura política, entre outros fatores, dificultaram os avanços nessas áreas (PEREIRA, 2002).

O período entre 1985 e 1990, chamado de período de transição para a democracia liberal, foi marcado pelo processo de reorganização institucional, que culminou na convocação da Assembleia Constituinte, e pela emergência do reconhecimento da existência de direitos sociais e da necessidade de políticas concretizadoras desses direitos. Foi um período de grande instabilidade econômica e altos índices inflacionários confrontados mediante diversas tentativas de estabilização e de enfrentamento da pobreza extrema com a criação de planos de estabilização econômica, como Plano Cruzado e Plano de Metas, entre outros, além da adoção de

medidas de cunho emergenciais contra a fome, a pobreza e o desemprego (PEREIRA, 2002).

Em relação à Assembleia Constituinte, a relevância das lutas dos novos movimentos sociais contribuiu para a garantia legal de importantes avanços, como a promoção de alterações no padrão de gestão centralizado no Governo Federal, ainda que, além do poder financeiro, persistisse certa concentração do poder de legislar sobre certas questões, apenas no Governo Federal. Promoveu-se uma descentralização político-administrativa e a divisão de responsabilidades entre os entes federados (SOUZA, 2006).

Ao explicar o modelo de divisão de poderes adotado pelo Brasil em 1988, Souza (2006, p. 194) explica que a Federação Brasileira

[...] é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou, em 1988, os municípios, junto com os estados, como parte integrante da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. [...] os três níveis de governo têm legislativos próprios e o federal e o estadual têm seus próprios judiciários.

Esse modelo de federalismo com a incorporação dos municípios como entes federados influenciou diretamente a gestão e a execução da política de assistência social. Anteriormente essa política era exercida, em parte, diretamente pelo Governo Central, através da LBA; neste novo modelo, a execução da política de assistência passou a ser responsabilidade dos municípios. Além de um novo pacto federativo, a Constituinte garantiu a implantação de mecanismos de democracia semidireta, como plebiscito, referendo e ação popular, e de controle democrático, como os conselhos no campo das políticas públicas (PEREIRA, 2002; BOSCHETTI, 2006).

Foram introduzidos, também, os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, entre outros, conceitos que norteariam a “[...] constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país” (PEREIRA, 2002, p. 152). Na área social ficaram estabelecidos direitos sociais, entre os quais passou a figurar a assistência social, conforme descrito no Art. 6.º da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 18).

Essas diretivas previam maior responsabilização do Estado na área social, com garantia de financiamento. Houve avanços significativos nas previsões para as áreas de educação, saúde e seguridade social e no campo da assistência social. Esta, como um direito social, passou a constituir o sistema de seguridade social brasileiro, ao lado das políticas de saúde e previdência social, conforme descrito no Art. 194 da Carta Magna: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 115).

Tal fato se constituía como um grande avanço nessa área, pois a assistência social, que até então era tratada como favor ou benesse, passava a ser reconhecida como um direito social, uma política específica integrante do sistema de seguridade social nacional, fundamentada numa concepção de garantia de “[...] ‘mínimos sociais’ como direito de todos” (PEREIRA, 2002, p.153).

Essa concepção de garantia de “mínimos sociais” presente na formulação da assistência social deriva do modelo beveridgiano de seguridade social, adotado no Brasil na orientação da formulação da assistência social e da política de saúde, enquanto a previdência social se orientava pelo modelo bismarckiano (BOSCHETTI, 2006). Dessa forma, o disposto na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 203, estabelece que a assistência social

[...] será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo a crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, p. 120).

O texto constitucional inicialmente define que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessite, todavia, em seus objetivos, são destacados e limitados os destinatários tradicionais de tal assistência, ou seja, a criança e o adolescente carentes, as pessoas com deficiência e os idosos. “Essa ‘divisão’ indica a histórica

clivagem existente entre os ‘trabalhadores capazes’ e aqueles tidos como incapazes de trabalhar” (BOSCHETTI, 2006, p. 148). Essa limitação distancia a assistência social da perspectiva de direito de cidadania e reafirma a ordem social capitalista a partir do trabalho (BOSCHETTI, 2001).

Outra observação que destacamos, ainda fundamentado nas reflexões de Boschetti (2006), é que a assistência social foi erigida sob dois pilares: a garantia de um benefício mensal aos idosos e a pessoas com deficiência e o que a autora chama de um objetivo genérico, ou indeterminado de assegurar o bem-estar das populações mais desfavorecidas.

Já entre as principais novidades instituídas pelo texto constitucional figuram a descentralização político-administrativa e a participação popular com entidades representativas nos conselhos. A assistência social, que até então era prestada pelo Governo Federal, passou a ser ofertada prioritariamente pelos municípios ou pelos estados, tendo seu direcionamento coordenado na esfera federal (BOSCHETTI, 2006).

Como desdobramento do previsto na Constituição, após um longo processo que durou cinco anos, envolvendo debates, formulações de propostas e resistência governamental²⁴ em regulamentar a assistência social, foi instituída LOAS, Lei n.º 8.742/1993. Essa Lei regulamentou a assistência social como proteção social de caráter gratuito e não contributivo e a primazia da responsabilidade do Estado em assegurar a sua efetivação como direito do cidadão. Sua operacionalização deveria ser realizada através de um sistema integrado que organizaria os serviços públicos existentes e estabeleceria normas para as instituições privadas. Esse sistema deveria ser organizado a partir da descentralização político-administrativa, da participação da sociedade civil e das formas de controle social por meio de conferências e conselhos. A LOAS previa também a concessão de um benefício monetário mensal a idosos e pessoas com deficiências que não tivessem condição de prover seu próprio sustento ou de tê-lo garantido por suas famílias, além de benefícios eventuais, como auxílio natalidade e mortalidade (BOSCHETTI, 2001, 2006; PEREIRA, 2002).

²⁴ Sobre o processo de elaboração da LOAS, ver Boschetti (2006), mais especificamente o capítulo VI, intitulado “As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil”.

Entretanto, a despeito das inovações previstas, a conjuntura e a relação de forças no processo de luta de classes contribuíram para que fossem mantidas práticas assistencialistas e contrarreformistas. A título de exemplo desse processo de contrarreforma, apontamos a manutenção da política de subvenções e a concessão de atestados de entidade filantrópica por intermédio do Conselho Nacional de Serviço Social, como um mecanismo de barganha política e favoritismo econômico (PEREIRA, 2002), a criação do Programa de Ação Comunitária, a redução orçamentária e o desmonte institucional na área social, além da já citada ação governamental em retardar a regulamentação de diversos dispositivos complementares à Constituição Federal, entre outras ações em outras áreas da política social (BOSCHETTI, 2006).

Quadro 2 – Marcos históricos da assistência social no Brasil.

Ano	Evento
1937 - 1949	A assistência social brasileira registra duas ações inaugurais: criação do Conselho Nacional de Serviço Social e da LBA.
1977	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social baseado na centralidade e exclusividade da ação federal.
1988	Promulgação da Constituição Federal que reconhece a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, política pública não contributiva, integrante da seguridade social.
1989	Criação do Ministério de Bem-Estar Social.
1990	Veto, no Congresso, da primeira redação da LOAS.
1993	Aprovação da LOAS com criação dos conselhos deliberativos e paritários nas três esferas de governo.
1997	Edição da Norma Operacional Básica (NOB), que conceitua o sistema descentralizado e participativo e amplia o âmbito de competência dos entes federados.
1988	Nova edição da NOB, que diferencia serviços programas e projetos, amplia as atribuições dos conselhos de assistência social e cria as comissões de negociação e pactuação.
2004	Criação do MDS e edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).
2005	Apresentação pelo MDS da nova NOB, que cria o SUAS.
2006	Apresentação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), que dispõe sobre os recursos humanos a serem empregados no âmbito do SUAS.
2009	Divulgação da Resolução n.º 07, que dispõe sobre o Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS. Aprovação, também, da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.

Fonte: (BRASIL, 2012; PEREIRA, 2002).

Nota: Adaptado pelo autor.

Recentemente, no período neoliberal, ocorreu um movimento de retrocesso na conformação da política de assistência social como um direito social conforme disposto na Carta Magna. A conjuntura política à época acarretava mudanças na proteção social com a incorporação de determinações dos organismos internacionais (PEREIRA, 2002). Assim, “[...] sob a hegemonia das reformas orientadas para o mercado [...]”, produziu-se o encolhimento das responsabilidades do Estado e a

transferência de serviços sociais à iniciativa privada, além da individualização das responsabilidades do enfrentamento à pobreza (PEREIRA, 2002, p.103). Com o fortalecimento da ideologia neoliberal, promoveu-se a incorporação dos pressupostos liberais na implantação de ações sociais, com incentivo da participação privada em substituição à implementação de serviços sociais de caráter público, por meio de organizações sociais e de programas de voluntariado (ALMEIDA, 2006).

Foram criadas leis para regulamentar o voluntariado e a atuação das entidades privadas de assistência social caracterizadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Em âmbito governamental, implantou-se o Programa Comunidade Solidária, como principal estratégia de enfrentamento à pobreza (ALMEIDA, 2006). Os recursos destinados a esse Programa, em alguns anos, chegou a ser superior aos destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social (ALMEIDA, 2006).

A partir do chamamento para enfrentamento à pobreza, estímulo à solidariedade e à cidadania, introduziram-se novos discursos no campo da assistência social, fundamentados nas ideias de responsabilidade social, terceiro setor, parcerias público-privadas, incentivos privados com fins públicos e capital social, entre outros termos que despolitizavam o debate sobre a assistência social, contribuindo para transferência de responsabilidades governamentais à iniciativa privada e aos indivíduos. Esse contexto de retomada conservadora influenciou em larga medida a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estava sendo desenhada, e, consequentemente, a construção do SUAS.

2.3 AS BASES DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Entre o reconhecimento legal da assistência social como um direito social, tal como assinalado na Constituição Federal de 1988, até sua regulamentação e posterior formulação de uma política nacional de assistência social, passou-se mais de uma década. Apenas no ano de 2004 foi apresentada pelo MDS, órgão do Governo Federal do Brasil responsável pela formulação e gestão dessa política, o texto da **“Política Nacional de Assistência Social (PNAS)”**.

A PNAS instituiu uma série de normativas e regulamentações. A partir de sua constituição, alguns documentos oficiais, entre outras estratégias, nortearam a construção e a implementação da política de assistência no País, destacando-se aqui, por sua relevância e abrangência, a “Norma Operacional Básica (NOB)”, de 2005, e a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que trata da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.

Esses documentos trazem as diretrizes e o detalhamento de ações a serem implementadas para efetivação da assistência social no País. A proposta inicial da PNAS é a organização da assistência social na perspectiva da constituição de um sistema, o **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, com abrangência nacional, para atuar mediante a articulação da prestação de serviços e concessão de benefícios entre os setores público e privado, assim definido no texto da NOB/SUAS: “[...] o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira [...]” (BRASIL, 2005, p. 13).

Apesar de o texto institucional não conceituar a expressão sistema, desta se depreende um conjunto articulado de elementos inter-relacionados que objetivam o desenvolvimento de alguma função, elementos que podem ser físicos ou materiais ou, ainda, não físicos ou imateriais.

A construção da política de assistência social na perspectiva de formulação de um sistema reestabelece os termos da divisão de competências e atribuições entre os entes federados e propõe um reordenamento dos serviços e instituições nessa área.

Como sistema, o SUAS foi construído a partir da articulação de dois conjuntos de ações que são definidos pela PNAS como os elementos estruturantes da política. Seriam eles: a concessão de **benefícios** e a oferta de **serviços** socioassistenciais.

Por benefícios socioassistenciais compreende-se, via de regra, transferências pecuniárias permanentes ou eventuais repassadas diretamente aos beneficiários que atendam a alguns critérios previamente estabelecidos. Esses benefícios podem ter, no âmbito da política, um caráter permanente ou eventual. A manutenção do recebimento de tais benefícios pode ainda estar vinculada a certas condicionalidades a serem observadas ou atendidas por seus beneficiários. Em relação ao outro eixo,

conforme está disposto na LOAS: “[...] entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes desta lei” Art. 23 (BRASIL, 1993). Retomaremos esses dois pontos mais adiante.

Posta a organização da PNAS a partir desses dois eixos estruturantes, são apresentadas duas categorias centrais na formulação e implementação dessa política. Compreendem essas categorias as expressões **vulnerabilidade** e **risco**, que embasam todo o desdobramento da política de assistência no País. No entanto, uma questão que se apresenta, logo de início, é justamente a pouca precisão explicativa de tais categorias nos textos dos documentos oficiais. Vulnerabilidade e risco comparecem em larga medida nos documentos oficiais, sem, contudo, ser conceituadas em nenhum momento. Ainda assim, servem inclusive de base para a organização hierárquica dos serviços integrantes da política.

Em geral, a ideia de vulnerabilidade remete a uma condição desfavorável enfrentada pelos indivíduos e suas famílias. Essa condição pode estar relacionada a questões geracionais, como à infância ou à velhice, à condição de pobreza pessoal, familiar ou do território onde a pessoa ou a família reside, bem como ao nível de violência vivenciado nesse território, ou à sua ocorrência em outras relações, além de a questões de gênero e raça, entre outras. A noção de risco, por sua vez, está intimamente relacionada à de vulnerabilidade. Risco pode ser entendido como o aumento da probabilidade da ocorrência de algum evento que acarrete prejuízos ou comprometimentos de aspectos físicos ou emocionais e, ainda, violações de direitos individuais (BRASIL, 2004). Trata-se de dois conceitos importados do debate no âmbito da política de saúde que foram incorporados à discussão sobre a política de assistência social no País. Vulnerabilidade e risco podem estar vinculados, ainda, a correntes teóricas ligadas ao pensamento neoliberal e cumprir um papel de despolitizar a política de assistência social ao serem por ela incorporados²⁵.

Expostas essas duas noções fundamentais na organização da PNAS, ainda sobre suas bases trazemos resumidamente seus princípios, diretrizes, objetivos e público.

²⁵ Para aprofundamento sobre esta temática sugerimos a leitura de ALVARENGA, Mirela Souza. **Risco e vulnerabilidade**: razões e implicações para o uso na política de assistência social. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

Sobre os pontos de partida da PNAS, ou seja, os seus princípios, a PNAS define a supremacia do atendimento às necessidades dos cidadãos sobre as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, o direito a benefícios e serviços, à convivência familiar e comunitária e à igualdade de direitos, além da ampla divulgação de benefícios, serviços e programas sociais (BRASIL, 2004).

Quanto ao caminho a ser trilhado pela política e suas diretrizes, destaca-se a descentralização político-administrativa, a participação popular, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política e a centralidade na família. Tais princípios e diretrizes norteiam a política de assistência social no atendimento aos seus objetivos de promoção de programas, projetos e benefícios sociais, a contribuição para inclusão e equidade dos seus usuários e a garantia de que as ações de proteção social ou a concessão de benefícios, no âmbito da própria política, tenham a centralidade na família e na convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

O público destinatário da política de assistência sob ação da PNAS é composto por cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social; famílias e indivíduos com perdas ou fragilidade de vínculos relacionais; indivíduos em determinados ciclos de vida ou com desvantagem pessoal resultante de deficiências ou de estigmas em termos étnico, cultural e sexual, vítimas de violências advindas do núcleo familiar, além de excluídos em decorrência da pobreza, do precário acesso às demais políticas públicas; indivíduos com inserção precária ou não inserção no mercado formal e informal de trabalho e alternativas diferenciadas de sobrevivência que possam representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

Exibidas as categorias centrais adotadas pela PNAS, seus princípios, diretrizes, objetivos e público, apresentamos os eixos estruturantes, sobre os quais o SUAS é erigido. São considerados, então, eixos estruturantes da política a descentralização político-administrativa da gestão, o financiamento partilhado entre os entes federados, a participação popular, o controle social, a territorialização do sistema de proteção social, a matricialidade familiar, a vigilância social e a qualificação dos recursos humanos (BRASIL, 2004).

Abordaremos alguns aspectos de cada um desses eixos, considerando sua relevância para nossa análise. Sobre a descentralização político-administrativa, o SUAS define

um modelo de gestão para todo o território nacional, articulando a ação dos três entes governamentais a partir do pacto federativo. Nesse modelo, a execução da política de assistência social em seu aspecto operacional fica sob a responsabilidade dos municípios, cabendo ao Governo Federal estabelecer as diretrizes para o seu funcionamento, além de seu cofinanciamento. Os estados assumem responsabilidades de financiar a política dos municípios, participar do controle de sua execução, além de oferecer assessoramento (BRASIL, 2004).

Aos municípios cabem formas de adesão à política de assistência, de acordo com critérios populacionais, e de implantação e manutenção de serviços básicos previstos para cada nível de adesão. Os municípios podem habilitar-se para gestão inicial, básica ou plena da política de assistência devendo atender determinados requisitos para cada nível de pactuação e assumindo responsabilidades ao aderir cada nível recebendo os incentivos referente a cada um dos três níveis (BRASIL, 2004).

Quanto ao financiamento, as fontes dos recursos da assistência social no Brasil proveem do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), do Imposto de Renda (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS), além da receita líquida de concursos, de operações financeiras, entre outras.

O modelo de financiamento adotado pela PNAS para execução dos serviços rompe com o antigo padrão de convênios e adota o modelo de transferência de recursos chamado de fundo a fundo. Os recursos são transferidos diretamente do fundo nacional para os fundos municipais através de pisos previamente estabelecidos, de acordo com critérios, tais como os demonstrados no quadro acima. Quanto aos estados, estes têm seguido essa tendência de estabelecer o modelo de transferência chamado de fundo a fundo de forma gradual.

Parte dos recursos oriundos do fundo nacional é fixo e vinculado principalmente ao nível de pactuação da gestão da assistência social; outros ainda podem estar associados à adesão a termos de aceite e elaboração de planos e prestação de contas. Esse modelo é utilizado principalmente na execução de projetos. Já os

recursos destinados aos benefícios de âmbito nacional em geral são transferidos diretamente para a conta de seus destinatários (BRASIL, 2004).

A distribuição desses recursos é acompanhada da utilização de sistemas informatizados que viabilizem a transferência dos recursos com agilidade. Essas ferramentas informatizadas permitem ainda o acesso público às informações sobre a transferência dos recursos aos municípios. Este se torna um elemento que favorece a efetivação de outros eixos estruturantes, o da participação e do controle social (BRASIL, 2004).

A participação é compreendida como o reconhecimento dos cidadãos assistidos pela política de assistência social como sujeitos de direito. Incentiva-se o desenvolvimento da autonomia dos usuários, além do o respeito as suas formas de organização coletiva e de intervenção social e política (BRASIL, 2004). Uma das formas de participação pode estar relacionada com o controle social, através da cooperação nos conselhos de assistência. No entanto, a inclusão de usuários da política nesses espaços ainda não é significativa, constituindo-se um objetivo a ser alcançado.

Os conselhos estão estabelecidos nas três esferas de governo e têm caráter permanente e composição paritária, com atribuições de caráter fiscalizatório e deliberativo em relação à gestão da política de assistência social (BRASIL, 2004).

Outro eixo estruturante da política de assistência social é o território. Por território compreende-se não apenas o espaço físico ou geográfico, mas também o espaço vivo. O território é considerado como o terreno onde se constroem as subjetividades e as relações de trocas entre os sujeitos. Nele se constituem e se dissolvem vínculos cotidianos, ocorrem disputas e conflitos e se formulam sonhos e projetos individuais e coletivos. É nos territórios que se expressam as questões étnico-raciais, culturais e as desigualdades (BRASIL, 2004).

O território é pensado considerando-se desde o espaço macro, como as regiões e os estados, até os microterritórios restritos, como, por exemplo, os bairros no interior dos municípios. O território é ainda onde a política de assistência social se materializa.

Ao adotar essa concepção de território, a proposta da política de assistência social é de atribuir capilaridade aos serviços e priorizar a zonas consideradas de exclusão social ou de maior vulnerabilidade e risco. Esta previsão da disposição dos serviços

socioassistenciais se operacionaliza nos municípios e tem como objetivo principal superar a histórica fragmentação e dispersão dos serviços na esfera dessa política (BRASIL, 2004).

Por matricialidade sociofamiliar entende-se um direcionamento do atendimento para a unidade familiar e a redefinição do lugar da família na política de assistência social. A concepção de família adotada compreende-a “[...] como núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (BRASIL, 2005 p. 17)

Ao adotar tal concepção, a PNAS possibilitou abarcar certa variedade de arranjos familiares, antes não reconhecidos oficialmente, para além da família monoparental, como as famílias extensas, as famílias reconstituídas e as famílias com responsáveis do mesmo sexo, entre outras possibilidades.

Como foco da política, a família é abordada pela PNAS como primeiro núcleo de apoio aos indivíduos, descrita como “núcleo social básico”, “espaço insubstituível de proteção e socialização” e “provedora de cuidado aos seus membros”. Essas concepções e a orientação dos serviços e benefícios de assistência social dirigidos para a unidade familiar caracterizam a materialização da categoria de matricialidade sociofamiliar (BRASIL, 2004). O eixo estruturante de matricialidade sociofamiliar se operacionaliza, na prática, em estreita relação com o eixo estruturante de território. Esses dois eixos, atravessados pelos recortes das categorias de vulnerabilidade e risco, constituem-se como elementos fundamentais para compreensão da PNAS.

Os últimos dois eixos estruturantes são a vigilância social e a qualificação de recursos humanos. A vigilância socioassistencial pode ser compreendida como a área da política de assistência responsável pela produção de conhecimento sobre a vida dos cidadãos assistidos e sobre os aspectos de avaliação da política de assistência social em si. Para adquirir tal conhecimento, à vigilância socioassistencial cabe produzir e sistematizar dados, construir indicadores e índices territorializados das vulnerabilidades e riscos.

Para instrumentalizar a vigilância socioassistencial foi criado um conjunto de sistemas informacionais chamado de Rede SUAS. Integram esse conjunto o Cadastro Único de

Benefícios e Serviços (CAD Único), sistemas de gestão de convênios e recursos, entre outras ferramentas. Esses sistemas estão disponibilizados no sítio do MDS²⁶, na internet.

Quanto à qualificação dos recursos humanos, a PNAS pondera que a gestão do trabalho deve ser considerada como uma ação estratégica. Avalia-se que a qualidade dos serviços esteja relacionada com a estruturação do trabalho, a qualificação e a valorização dos trabalhadores. Foi implantada em 2006 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), que trata das equipes mínimas para execução dos serviços e dispõe sobre a necessidade de despreciação do trabalho no escopo da política de assistência social, apontando a necessidade de realização de concursos públicos, de criação de planos de cargos, carreiras e salários e de implementação de uma política de educação continuada e permanente (BRASIL, 2006).

Elencados os fundamentos da política de assistência social no Brasil, retornamos aos seus dois eixos estruturantes: os benefícios e os serviços. Por benefícios socioassistenciais, como dito anteriormente, compreende-se a concessão de valores às famílias ou aos indivíduos. Essa transferência de valores pode caracterizar-se como permanente ou eventual. Como benefícios permanentes podemos destacar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o de Renda Mensal Vitalícia (RMV), ambos garantidos constitucionalmente. Como benefícios eventuais podemos relacionar o Programa Bolsa-Família (PBF) e os auxílios natalidade, mortalidade e defeso ou pesca geral.

Entre esses, o PBF assume um lugar de destaque, em razão de sua abrangência e dimensão. Trata-se de um modelo de Programa de Transferência de Renda (PTR) focalizado em situações de extrema pobreza e condicionado a uma relação de exigências e contrapartidas daqueles que o recebem. Entre as condicionalidades impostas, podem ser relacionadas a exigência de garantia de frequência escolar dos filhos e a de realização de acompanhamentos de saúde, como a realização de certos exames, entre outras.

Além dos benefícios concedidos pelo Governo Federal, a legislação da assistência social abre a possibilidade da criação de benefícios locais ou regionais. A concessão

²⁶ www.mds.gov.br

desses benefícios, principalmente dos eventuais, é realizada em geral paralelamente ao acompanhamento através da rede de serviços.

O outro eixo estruturante da PNAS, a rede de serviços, é considerado como uma rede de proteção social. Por proteção social, segundo a PNAS, consideram-se as formas

[...] institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998, *apud* BRASIL, 2004, p. 25).

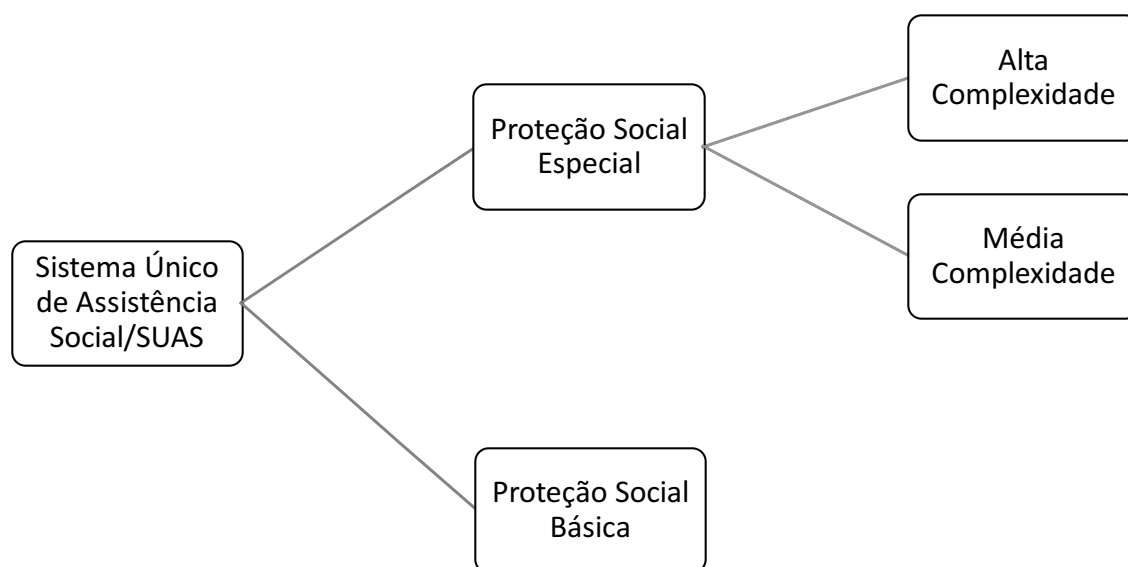
As proteções sociais abarcadas pela PNAS são, conforme o texto da política, a “[...] segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e convívio ou vivência familiar” (BRASIL, 2004, p. 25). Em síntese, a segurança de rendimento não significa para a política de assistência a garantia de uma compensação no valor de um salário mínimo, mas a segurança de uma “forma monetária” de garantir a sobrevivência. Por segurança de acolhida entende-se o direito a provisão de necessidades básicas, tais como alimentação, higienização e vestuário, àqueles que por algum motivo não tenham a autonomia para prover tais necessidades, seja em razão de contingências individuais seja em caso de calamidades ou desastres naturais. Por segurança de vivência familiar ou de convivência propõe-se assegurar o fortalecimento das relações familiares e comunitárias, considerando-as como necessárias à formação das identidades, e a possibilidade de estímulo às potencialidades coletivas (BRASIL, 2004).

A PNAS está estruturada, conforme a política classifica, em níveis de proteção. São dois os níveis de proteção social: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). Este último nível, por sua vez, é dividido em outros dois níveis, definidos por critérios denominados níveis de complexidade, que se subdividem em PSE de Média Complexidade e PSE de Alta Complexidade. O texto da NOB/SUAS assim o descreve: “A proteção social de assistência social é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por

decorrência do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família” (BRASIL, 2005, p. 18).

Essa hierarquização relaciona-se aos conceitos de vulnerabilidade e risco e está ilustrada no esquema abaixo (Gráfico 4):

Gráfico 4 – Hierarquização do Sistema de Proteção Social.



Fonte: (BRASIL, 2005).
Nota: Adaptado pelo autor.

Partindo então das perspectivas de vulnerabilidade e risco, a PSB tem por natureza a intervenção em situações de **vulnerabilidade social** e prevenção a situações de **riscos sociais** e de **violações de direitos**. Essa intervenção destina-se às populações que vivem em situação de vulnerabilidade social em decorrência de pobreza, privação de renda ou de acesso a serviços públicos de satisfação de necessidades mínimas, fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social, tais como vítimas de discriminação de gênero, em razão de faixa etária, de deficiências, de relações de raça/cor, entre outras (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005). A NOB/SUAS acrescenta: “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 18).

Para atender a tais objetivos, a PNAS prevê a criação de uma rede de serviços, programas e projetos, que devem ser ofertados nos territórios das cidades atendendo a critérios, como o tamanho da população do município, o tipo de adesão à PNAS e dados de vulnerabilidade e risco. Os serviços da PSB podem ser ofertados em unidades públicas e/ou privadas. No Quadro 3 consta a descrição dos conceitos de Serviços, Programas e Projetos no campo da PNAS.

Quadro 3 – Conceitos de serviços, programas e projetos adotados pela PNAS.

	SERVIÇOS	PROGRAMAS	PROJETOS
DEFINIÇÃO LOAS	Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.	Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.	Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.
NOTA EXPLICATIVA	Os Serviços são atividades continuadas, definidas no Art. 23 da LOAS, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Pnas prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.	Os programas compreendem ações integradas e complementares, tratadas no Art. 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.	De acordo com a PNAS, os projetos de enfrentamento da pobreza integram, em regra, o nível de PSB, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da PSE.
EXEMPLOS	São exemplos de serviços na PSB os CRASs e, na PSE de média complexidade, os CREASs.	São programas da PSB o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), o Programa de Inclusão Produtiva, programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, entre outros. O PETI constitui um programa de PSE.	

Fonte: (BRASIL, 1993; BRASIL, 2004; BRASIL, 2005).

Nota: Adaptado pelo autor.

Integrando essa rede de serviços, a PSB apresenta como unidade de referência o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), considerado a porta de entrada para a política de assistência. Integram a PSB o PAIF, os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFVs) e o Serviço de PSB no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O PAIF caracteriza-se pelo acompanhamento familiar propriamente dito e tem como objetivos fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, promover aquisições sociais e materiais, o acesso aos benefícios e serviços sociais, além do acesso às demais políticas setoriais. Os SCFVs apresentam objetivos complementares aos acompanhamentos realizados pelo PAIF nos CRASs. Estes são caracterizados por ações de convivência ou socioeducativas, com foco na promoção da convivência familiar e comunitária, na troca de experiências, no acesso a manifestações artísticas, lúdicas, culturais e esportivas, entre outras. O Serviço de PSB no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas tem como objetivos prevenir agravos, confinamento e abrigo institucional, além de promover a melhoria das relações sociais comunitárias e familiares das pessoas atendidas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Estes serviços têm a finalidade de ofertar estratégias de enfrentamento a situações de vulnerabilidade e risco, promovendo, entre outras aquisições, o que a PNAS apresenta como desenvolvimento de potencialidades (BRASIL, 2005).

Ao nos referirmos à PSE, uma primeira diferenciação é estabelecida em relação ao público destinatário desse nível de proteção. Enquanto a PSB é destinada a pessoas em situação de vulnerabilidade ou riscos sociais, a PSE destina-se a pessoas em situação de risco pessoal ou social, ou vítimas de violação de direitos:

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005, p. 18).

A partir dessa primeira distinção referente ao público atendido, foram estabelecidas outras diferenciações, como o direcionamento para execução direta dos serviços de

PSE, o acompanhamento mais individualizado e resolutivo, além da estreita interface com as instituições que integram o sistema de garantias de direitos, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público, delegacias especializadas, Conselhos Tutelares, entre outras (BRASIL, 2005).

Como mencionado anteriormente, a PSE subdivide-se em PSE de Média Complexidade e PSE de Alta Complexidade. A PSE de Média Complexidade é destinada a famílias e/ou indivíduos em situação de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005).

Enquanto na PSB a unidade de referência para execução da política é o CRAS, na PSE os CREASs se configuram como tal referência e também como porta de entrada para a PSE (BRASIL, 2005). Integram os serviços da PSE de Média Complexidade o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade (LA/PSC), o Serviço de PSE para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O PAEFI é equivalente ao PAIF da PSB e tem como objetivos contribuir para restaurar e preservar a integridade das condições de autonomia dos usuários, reparar danos da incidência de violências e da violação de direitos, romper com padrões violadores e prevenir reincidências de violação de direitos. O SEAS tem como finalidade identificar no território a incidência de trabalho infantil, de exploração sexual e de situação de rua. Seus objetivos consistem em identificar situações como as descritas acima e promover condições de superação da situação de rua, das condições de violação, além de ações para reinserção familiar e comunitária (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O LA/PSC objetiva realizar acompanhamento social a adolescentes que tenham incorrido em atos infracionais, de modo a criar condições para construção e reconstrução de projetos de vida, estimular a reflexão sobre o ato, suscitar a autoconfiança e desenvolver habilidades e competências. O Serviço de PSE para

peessoas com deficiência, idosas e suas famílias oferta atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosas com algum grau de dependência, que sofreram algum agravo em decorrência de violências, abandono, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e falta de cuidados, entre outros. Finalmente, entre os serviços da PSE, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua oferece atendimento às pessoas em moradia nas ruas, dando-lhes condições de acolhida na rede socioassistencial, contribuindo para restaurar e preservar sua integridade, para construir novos projetos de vida e para reinserir-se na família e na comunidade (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

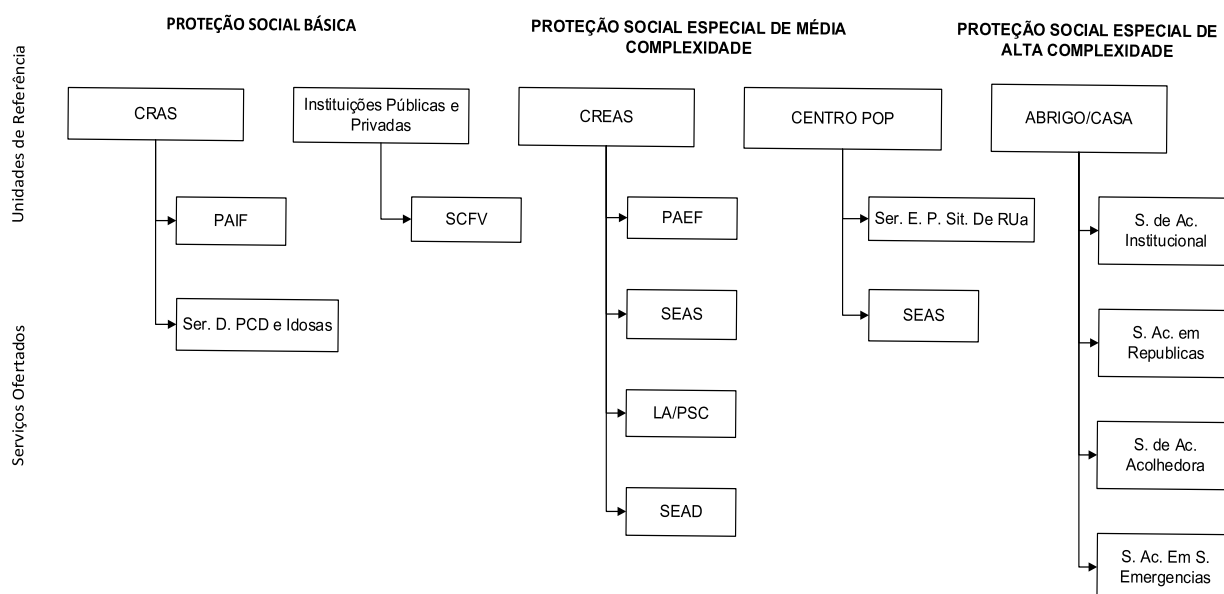
Já a PSE de Alta Complexidade é destinada a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal ou social que necessitem de acolhimento fora do núcleo familiar e comunitário (BRASIL, 2005). São considerados serviços da alta complexidade aqueles que garantem proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. Devem ter, ainda, caráter provisório e excepcional, além de estreita relação com o sistema de garantia de direitos. Integram esse nível de complexidade o Serviço de Acolhimento Institucional, o Serviço de Acolhimento em República, o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em situações de calamidade pública e de emergência (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O Serviço de Acolhimento Institucional, ofertado em diferentes tipos de equipamentos, destina-se a famílias e/ou indivíduos que necessitem de acolhimento em tempo integral. Deve apresentar características similares às de uma residência, atender pequenos grupos e respeitar as singularidades e diversidades. Nessa modalidade de atendimento, é possível ofertar acolhimento a partir de segmentos, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas em situação de rua, vítimas de violências e outros. A classificação das unidades de acolhimento pode ainda ter como critérios a quantidade de pessoas acolhidas e a previsão de duração do acolhimento, associadas ao perfil do público atendido. As modalidades mais comuns são casa de passagem, abrigos institucionais, casas lares, abrigos institucionais de longa permanência para idosos e residências inclusivas para pessoas com deficiência (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

O Serviço de Acolhimento em República oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas em situação de risco pessoal ou social. Deve estimular a participação e convivência, promover a autossustentação, a autonomia e a independência de seus usuários, além da convivência comunitária e do acesso à rede de políticas públicas. O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora destina-se a amparar crianças e adolescentes em unidades familiares. Tem como objetivos oferecer abrigo individualizado em ambiente familiar, preservar vínculos com a família de origem, possibilitar a convivência familiar e comunitária e o acesso a serviços públicos. Por fim, o Serviço de Proteção em situações de calamidade pública e de emergência objetiva promover apoio e proteção às populações atingidas nessas circunstâncias. Deve disponibilizar alojamentos provisórios, além de atenções e provisões materiais, de acordo com a necessidade (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

No Gráfico 5, apresentamos a listagem dos serviços socioassistenciais de acordo com o previsto na tipificação e suas unidades de referência.

Gráfico 5 – Relação de unidades de referência e serviços por níveis de complexidade.



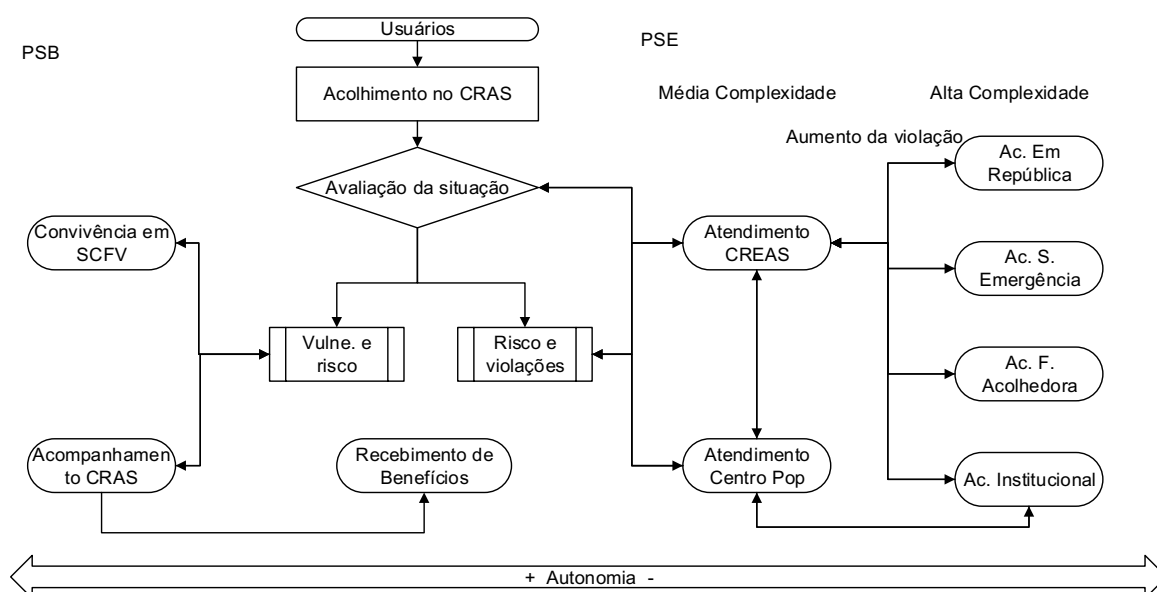
Fonte: (BRASIL, 2005; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2009).

Nota: Adaptado pelo autor.

Elencada a configuração da estruturação física da política, consideramos relevante exemplificar aspectos de seu caráter sistêmico relacionados ao seu modo de funcionamento e/ou operacionalização. O acesso à política de assistência social, salvo em casos emergenciais ou situações agravadas, dá-se em geral através do CRAS. O CRAS, como porta de entrada para os serviços da PNAS, é responsável pelo primeiro atendimento, o cadastramento no CAD Único e a avaliação da situação atendida de acordo com critérios indicadores de vulnerabilidade e risco. Desta primeira avaliação, duas principais linhas de encaminhamento podem ser acessadas: para serviços da PSB ou para serviços da PSE. Em caso de identificação de situações de vulnerabilidade ou risco, a equipe do CRAS pode inserir o indivíduo ou a família para acompanhamento no PAIF bem como realizar encaminhamentos para participação em serviços de convivência, recebimento de benefícios sociais e demais serviços da rede de PSB, pública e/ou privada, serviços de outras políticas setoriais (Gráfico 6).

Identificadas situações de risco ou violação de direitos, o CRAS faz o encaminhamento para o CREAS. O encaminhamento para um nível de complexidade superior é chamado pela política de assistência social de referenciamento (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Gráfico 6 – Fluxo do Sistema de Proteção Social do SUAS.



Fonte: (BRASIL, 2005; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2009).

Nota: Adaptado pelo autor.

Recebendo um indivíduo ou família via referenciamento do CRAS, a equipe de PAEF realiza os primeiros atendimentos técnicos de acompanhamento, além dos encaminhamentos que se fizerem necessários, como a inclusão em outros serviços no próprio CREAS, de acordo com as especificidades dos riscos ou violações identificadas, e na rede de serviços da política de assistência social ou das demais políticas setoriais, além da comunicação às instituições do sistema de garantias. Tais encaminhamentos podem desdobrar-se em retorno da família ou do indivíduo ao nível de proteção anterior, o que seria chamado de contrarreferência, ou ao nível de proteção superior para realização de alguma modalidade de acolhimento, realizando-se novamente referência (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

As famílias ou indivíduos atendidos e acompanhados podem circular entre os serviços de um nível ao outro e receber atendimento em diferentes serviços, permanecendo um deles como referência enquanto durarem as violações de direitos, suas consequências, ou a situação de vulnerabilidade e risco originária do atendimento. Outras possibilidades de fluxo de atendimento ainda podem ocorrer.

Relatamos até este ponto trechos da história do desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, bem como sua conformação tal como indicada a partir de documentos oficiais. Abordaremos em seguida alguns aspectos da construção da política de assistência social e de sua configuração atual no município de Vitória.

2.4 LIMITES E POSSIBILIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para finalizarmos esta etapa de reflexão sobre a política de assistência social e, em seguida, situarmos em seu interior o atendimento à população em situação de rua, apontaremos, neste item, algumas possibilidades e limites dessa política no Brasil Contemporâneo. Como ponto de partida, destacamos um pronunciamento de Boschetti (2001) que, ao analisar a política de assistência social no Brasil, em prática há mais de uma década, afirma:

A política de assistência social no Brasil vive um processo marcado por inovações e recuos. A principal novidade é seu próprio reconhecimento legal como direito pela Constituição de 1988 e sua inclusão como política de seguridade social (BOSCHETTI, 2001, p. 167).

Concordamos com a autora considerando que o reconhecimento legal da assistência social como um direito constitucionalmente adquirido representa, por si só, um grande avanço na área de conquistas de cidadania para a classe trabalhadora. Compreendemos que, ao ser reconhecida como um direito social, a assistência social foi elevada a um patamar em que são abertas possibilidades de rompimento com velhas práticas de um passado recente. Igualmente, tal reconhecimento como direito permite que o acesso a essa política seja requerido e que sejam, inclusive, exigidos padrões de qualidade dos serviços e benefícios ofertados.

Entretanto, ainda que esse reconhecimento legal traga elementos significantes para sua efetivação como direito social, faz-se necessário compreender qual o lugar real e quais as reais possibilidades dessa política no contexto atual para o enfrentamento às expressões da questão social. Recorremos novamente às palavras da autora para desenhar um ponto de vista do qual compartilhamos.

Não temos a ingenuidade e nem assumimos a postura política de acreditar que políticas sociais setoriais, entre estas a assistência, possam e devam ser capazes de resolver as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais engendradas no capitalismo. Apenas entendemos que, enquanto política social e direito constitucionalmente reconhecido, a assistência social tem o seu lugar (e no Brasil um lugar limitado) na conformação do estado social. E, nestes termos, ela deve ser pesquisada e analisada, de modo a apreender seu verdadeiro significado e suas exatas dimensões na realidade social brasileira (BOSCHETTI, 2001, p. 167-168).

Destarte, é na perspectiva de apreensão do real significado dessa política que pretendemos conduzir esta reflexão. Como demonstramos anteriormente, a assistência social no Brasil atravessou um longo percurso até ser reconhecida como uma política pública e um direito social na recente história brasileira. Ponderamos que, ao alcançar tal reconhecimento legal, se abriram as possibilidades para superação de antigas práticas assistencialistas, oriundas de um passado marcado por higienismo, clientelismo, patrimonialismo e por um modelo de filantropia caritativa (MOTTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010).

A Constituição de 1988, formulada em um momento de forte participação popular, possibilitou a inclusão de elementos que significavam relativa abertura no campo dos direitos sociais, inclusive para construção de alternativas à política de assistência

social, o que permitiu o que consideramos importantes avanços até o presente. No entanto, a história brasileira também revelou momentos de retrocessos no processo de consolidação da assistência social como um direito social constitucionalmente adquirido, além da persistência de práticas não emancipatórias.

Na tentativa de reflexão crítica dessa política, talvez, por uma questão de princípios, o ponto de partida deve ser a concepção de pobreza implícita ou predominante presente na formulação da política de assistência social contemporânea.

Podemos partir do pressuposto de que estão em voga duas principais concepções de pobreza: uma vinculada ao paradigma liberal ou neoliberal e outra vinculada à teoria crítica de matriz marxista. A concepção de pobreza adotada influencia diretamente na conformação da política bem como nas formas de enfrentamento da pobreza por ela desenhadas. A diferença fundamental entre essas duas perspectivas está relacionada ao entendimento das determinações da pobreza, se predominantemente por questões de origem individual, ou se socialmente produzida. Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 48) expõem:

O paradigma liberal ou neoliberal considera a pobreza uma imprevidência do indivíduo diante dos riscos que a vida oferece, das intempéries da natureza ou dos azares do destino. A casualidade dos acontecimentos obedece a um imperativo moral, uma vez que a insegurança, o risco, o acidente são “condições naturais” da existência a que todas as sociedades e todos os homens, ricos ou pobres, estão sujeitos.

Podemos afirmar que essa concepção de pobreza derivada do pensamento liberal foi hegemônica na concepção da PNAS, ainda que outras perspectivas estejam ali presentes. A influência neoliberal fez-se presente, sobretudo nos anos que se seguiram ao processo constitucional até a formulação da PNAS. Esta, ao abordar a concepção de pobreza, afirma tratar-se de uma “[...] visão inovadora [...]” pautada na dimensão ética de incluir ‘os invisíveis’, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva” (BRASIL, 2004, p. 10). Todavia, ao adentrarmos em seus conceitos e proposições de intervenção, encontramos elementos que demarcam precisamente seu caráter liberal.

A nosso ver, a perspectiva de tratamento da pobreza a partir do binômio inclusão x exclusão mantém intactas as bases ideológicas de sustentação da desigualdade

social no modo de produção capitalista, abordando o problema da pobreza como uma questão de acesso ou não aos bens e serviços da sociedade regida pelo modo capitalista de produção.

Há ainda outros elementos que corroboram essa argumentação: qual o significado da adoção dos conceitos vulnerabilidade e risco, duas das principais categorias adotadas pela PNAS em sua organização? A esse respeito, podemos apontar pelo menos duas possibilidades. Para Sposati (2006), uma reflexão possível seria perceber as vantagens da utilização desses termos, o que possibilitaria expandir a cobertura da política através de sua abertura a novos perfis de usuários, para além das minorias historicamente públicas dessa política. Para Alvarenga (2012, p. 62),

[...] uma vantagem em se utilizar os termos risco e vulnerabilidade é a possibilidade de ampliação do acesso à Política de Assistência Social para além dos grupos apontados pela LOAS – idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, etc.

Para Sposati (2006) e Alvarenga (2012), ao se adotarem os conceitos de vulnerabilidade e risco, são abertas as possibilidades de atuação em situações para além da pobreza ou da miserabilidade, ou seja, na prevenção de tais situações. Sposati (2006) afirma ainda que uma das competências da assistência social é trabalhar para reduzir ou eliminar riscos e vulnerabilidades, e não para combater a pobreza. Para a autora, nem risco nem vulnerabilidade são sinônimos de pobreza.

Em outra linha de análise, Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 40) consideram que a adoção dos termos vulnerabilidade e risco cumpre um papel de despolitização do debate sobre a questão social, ao retirar dele a condição de classe, “[...] que está na gênese da experiência da pobreza” [...] nas sociedades capitalistas. Para somarmos a esse aspecto de despolitização apontado por Couto, Yazbek e Raichelis (2010), indicamos uma reflexão de Iamamoto (2010), que argumenta que as políticas sociais, na atualidade, são atravessadas por um conjunto de categorizações de inspiração liberal. Para Iamamoto (2010), a utilização das categorias de risco, vulnerabilidade, *empowerment* e exclusão, entre outras, implica tanto a defesa da concepção de que o mercado seria o meio mais seguro para superar as dificuldades impostas pelo capital à classe trabalhadora, quanto a responsabilização dos indivíduos e suas famílias. Essa reflexão sobre a responsabilização dos indivíduos e suas famílias ainda pode

ser corroborada pela análise das oposições propostas pela própria PNAS, como vulnerabilidade x autonomia, necessidade x capacidade, ausências x presenças e fragilidade x força, entre outras, a partir das quais se observa que tanto as categorias-problema quanto as alternativas de seu enfrentamento se situam em campo individual.

Recorrendo ainda a Couto, Yazbek e Raichelis (2010), entendemos que, ao questionarem os fundamentos e conceitos da PNAS e do SUAS, essas autoras defendem que risco e vulnerabilidade devam ser problematizados, dissociados da ideia de equipar ou descobrir as potencialidades dos sujeitos. As autoras alertam que não se resolve o problema das desigualdades com o desenvolvimento de potencialidades, mas com transformações sociais, que não são possíveis a partir das políticas sociais, considerando que estas são ações contraditórias que operam com vistas à manutenção do sistema capitalista e, conseqüentemente, da exploração e da desigualdade.

Compartilhamos os pontos de vistas de Couto, Yazbek e Raichelis (2010) sobre o esvaziamento ou despolitização do debate acerca das expressões da questão social, ao se introduzirem categorizações, como as que tiram a problemática da desigualdade social do cenário da luta de classes, trazendo uma questão coletiva para o âmbito privado ou individual. Compartilhamos também a reflexão de Yamamoto (2010), ao tratar do aspecto da mercantilização da política, e reconhecemos que as considerações de Sposati (2006) e Alvarenga (2012) a respeito das possibilidades de ampliação dos usuários da assistência social, a partir da adoção das categorias de vulnerabilidade e risco, são procedentes e relevantes. Todavia, consideramos que a possibilidade de ampliação do público usuário da política de assistência deva ser analisada em seu contexto e funcionalidade.

Historicamente, os usuários tradicionais da política de assistência social eram idosos, crianças, pessoas com deficiência, viúvas e desempregados inaptos para o trabalho. Trata-se de pessoas ou de segmentos de pessoas que, como analisa Bosquetti (2001, p. 58), não dispunham “[...] de meios para assegurar a própria sobrevivência”.

Na redefinição de usuário baseada nas categorias de vulnerabilidade e risco, permite-se a incorporação de uma gama de segmentos de pessoas aptas para o trabalho que não são mais absorvidas pelo mercado, nem temporariamente nem em definitivo (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2010).

A PNAS, ao abarcar essa população, pode partir do reconhecimento da condição atual de desemprego estrutural. Para Motta (2010), o crescimento e a expansão da assistência social, que deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais para assumir um lugar central na política social brasileira, estão relacionados à crise da sociedade salarial, decorrente das transformações no mundo do trabalho e da diminuição do capital variável na composição do capital. Para a autora, o trabalho deixa de ser elemento integrador, papel que passa a ser assumido pela assistência social por meio dos PTRs.

Para além dessas questões conceituais sobre a política de assistência social no Brasil Contemporâneo, a construção da PNAS demarca uma tentativa de direcionamento técnico, fato que consideramos relevante, sobretudo porque estamos tratando de uma política que até bem pouco tempo era vista a partir de um viés caritativo. Essa racionalização da PNAS fica explicitamente evidenciada, ao analisarmos seus fundamentos e organização, tal como concebidos na estruturação do SUAS.

Vale ressaltar que, até então, estes serviços eram prestados de forma dispersa, fragmentária e multiforme. Neste sentido, a criação do SUAS pode viabilizar uma normatização, organização (no sentido de romper com a sobreposição de papéis), racionalização e padronização dos serviços prestados, inclusive considerando as particularidades regionais e locais (MOTTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2010, p. 190).

Entre os aspectos que demarcam esse processo de racionalização, apontamos a descentralização político-administrativa. Esta é uma perspectiva que aparece na PNAS tanto como diretriz quanto como eixo estruturante, e que entendemos comportar um elemento potencialmente inovador. No modelo anterior de gestão, o Governo Central acumulava as funções de planejador e executor da política, o que impunha limites ao pensamento sobre as realidades locais. A descentralização, assim, possibilitou que os municípios, que são os lócus onde a política se materializa, passassem a dispor de relativa autonomia no planejamento e execução das ações, ainda que na divisão de competências o Governo Central tenha mantido uma parcela considerável do poder de definição das ações a serem adotadas.

Uma questão importante a considerar é que a descentralização tem ocorrido sem se avaliar a capacidade administrativa e financeira dos municípios. Assim, em decorrência da diferença de condições entre os municípios, muitos apresentam sérias

dificuldades no processo de implementação da política de assistência social. Tal processo é similar ao que ocorreu na descentralização das políticas de saúde e educação (BOSCHETTI, 2001). Outro aspecto está relacionado ao financiamento. Realizou-se a descentralização político-administrativa desacompanhada da descentralização do financiamento, o que permitiu a concentração de recursos no Governo Federal. Essa concentração de recursos no Governo Central pode operar minimamente em dois sentidos: primeiro, impondo limites aos municípios na estruturação da política, pois estes ficaram incumbidos da execução de serviços, sem, no entanto, ter recursos suficientes para tal; segundo, impondo limites à autonomia dos municípios, pois o poder financeiro do Governo Federal tem-lhes servido como elemento importante de controle.

Podemos considerar ainda que a descentralização político-administrativa comporta finalmente um modelo de adequação do Estado à reforma gerencial de matriz neoliberal. O Estado assume um papel de gerente e articulador da política de assistência em ampla articulação com setores caritativos privados, assim descrito por Stcovsky (2010, p. 161):

A contrapelo do que se divulga com a nova Política Nacional de Assistência Social – que alardeia estabelecer novas bases para a relação entre Estado e “sociedade civil” –, o que há, na realidade, é um avanço na tentativa de organizar, racionalizar e regulamentar a relação público privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos, sob o argumento da eficiência e eficácia.

Essa estreita articulação com os setores privados na execução da política traz, inclusive, limites para a efetivação da diretriz de primazia da responsabilidade do Estado na condução dos serviços. Sabe-se que há uma tendência à terceirização dos serviços. Efetivadas as terceirizações, consideramos que se reduz a autonomia dos governos na condução da política, estabelecendo-se, inclusive, arenas de conflitos de interesses entre governo e instituições “parceiras”.

Retornando à questão do financiamento da política de assistência social, consideramos que a superação do modelo de convênios e a adoção da partilha a partir de transferências fundo a fundo se revelam como um importante elemento de democratização do acesso aos recursos do fundo público, já que, no modelo de convênios, apenas os municípios com maior capacidade técnica o acessavam. Outro

avanço relevante a observar é que as novas tecnologias informacionais possibilitaram maior transparência e controle da distribuição dos recursos.

Como limites do financiamento, podemos argumentar que os recursos destinados à política de assistência social continuam provenientes apenas do fundo dos próprios trabalhadores através do Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pelo Decreto nº 1.605 de 25 de agosto de 1995, e que parte desses recursos ainda segue dispersa em ações de outras políticas, como saúde e educação, além do fato de que, ainda atualmente, o expediente das emendas constitucionais opera como um elemento complicador da gestão a partir de ações clientelistas que comprometem parte do orçamento. Isto posto, o grande desafio seria fazer a gestão financeira da assistência social de modo ágil e desburocratizado nas três esferas de governo.

A necessidade de implantação de Conselho de Assistência, Plano de Assistência e Fundo Municipal de Assistência possibilitou o avanço da experiência de participação popular e o controle dos órgãos públicos, além de exigir maior nível de planejamento e alocação de recursos próprios para a execução dos serviços. É importante considerar também a possibilidade de participação dos usuários na condução da política, através das instituições representativas ou da participação direta nos conselhos de assistência ou na conformação dos serviços. Sabe-se que esse é um elemento novo na cultura brasileira que apresenta possibilidades de ampliação da democracia, ainda que na prática enfrente dificuldades para se efetivar. Os conselhos, estruturados nos três níveis de governo, têm-se configurado como importantes espaços de controle social e de incentivo à participação, revelando possibilidades de ampliação da democracia e de partilha de poder, ainda que enfrentem dificuldades quanto à qualidade da participação, à desigualdade de acesso à informação entre representantes da sociedade civil e governo, além do uso de estratégias deliberadas com objetivo de restringir as possibilidades de partilha de poder.

Trazemos ainda dois dos principais conceitos adotados pela PNAS: territorialidade e matricialidade sociofamiliar. A territorialidade apresenta-se como um conceito potencialmente inovador. No entanto, há que se observarem os riscos de não se fomentar a ampliação da segregação ou a criação de territórios vulneráveis. Ao mesmo tempo em que a noção de território pode favorecer maior proximidade à vida das pessoas e à dinâmica local, o que se revela um aspecto interessante, é preciso

não se perder de vista que a maior parte das questões são consideradas elementos de vulnerabilidade, não têm origem no território local, mas em processos estruturais.

A concepção de centralidade na família apresenta-se como um elemento interessante, ao se centrar a cessão de benefícios ou a oferta de serviços nesta unidade. Todavia, a despeito de se enfrentar a histórica fragmentação dos indivíduos, transferem-se responsabilidades que deveriam caber ao Estado para as famílias, sem, contudo, dar-lhes condições para que as cumpram. Assiste-se ainda a uma responsabilização judicial das famílias que não alcançam os objetivos que lhes são atribuídos, indicando uma via perigosa de relação entre assistência e correção.

Crescem programas, projetos e serviços dirigidos ao atendimento de famílias. Essas iniciativas vêm sendo desenvolvidas tendo em vista o fortalecimento e apoio a essas famílias para o enfrentamento das necessidades sociais, e tanto podem se constituir em ações protetivas que favoreçam a melhoria de suas condições sociais como em ações que acabem por sobrecarregar e pressionar ainda mais essas famílias, exigindo que assumam novas responsabilidades diante do Estado e da sociedade (MOTTA, 2010, p. 54).

Ainda para Motta (2010), a fim de que a família tenha condições materiais e espirituais de exercer sua função protetiva, seria necessário que fosse primeiramente cuidada e restaurada em sua capacidade de proteção, tendo minimamente suas necessidades básicas satisfeitas.

Finalmente, podemos concluir que as recentes mudanças na política de assistência social no País trouxeram, antes de mais nada, importantes ganhos na profissionalização dessa área, com a criação de parâmetros técnicos; a necessidade de implantação de sistemas de monitoramento, avaliação e diagnósticos territoriais através da vigilância social; a necessidade de qualificação dos recursos humanos e a superação de antigas práticas caritativas voltadas à população usuária da assistência social (MOTTA, MARANHÃO & SITCOVSKY, 2010).

3 POSSIBILIDADES E LIMITES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIRECIONADA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE VITÓRIA, NO PERÍODO 2005-2012: ENFRENTAMENTO OU REPRODUÇÃO AMPLIADA DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA?

O reconhecimento da assistência como direito social é um ganho. Atenção: isso é muito contraditório e, outra coisa, eu não tenho nenhum escrúpulo intelectual contra o assistencialismo. [...] só é contra o assistencialismo quem nunca passou fome – esses podem do alto de sua satisfação gastronômica combater o assistencialismo. O problema, para mim, não está na porta de entrada; o problema é que isso está-se abrindo para um grande vestibulo do qual não tem porta de saída. [...] Esse novo assistencialismo numa outra ótica poderia claramente ser de fato uma porta [...]. Há porta para quê? Para o novo [...] (NETTO, 2012, p. 109 – 110).

O caminho que percorremos até aqui seguiu em duas direções: primeiro, compreender o modo como se caracteriza a população em situação de rua, como uma expressão da questão social, sob um ponto de vista fundamentado na teoria crítica de matriz marxiana; segundo, situar a atual política de assistência social, desde sua gênese no Brasil até suas configurações atuais, para, em seguida, dadas as condições dessa população e as possibilidades previstas na política de assistência, refletir sobre as alternativas de atuação com a população em situação de rua no escopo dessa política.

Ao retornar à questão inicial deste trabalho – Quais as possibilidades e os limites da Política Municipal de Assistência Social de Vitória-ES, no período de 2005 a 2012? –, para o enfrentamento da expressão da questão social, caracterizada pela população em situação de rua como uma expressão radical, partimos de uma questão norteadora que, no período acima citado, foi marcada pelo aprofundamento da crise estrutural do capital e pela consequente agudização da questão social, associada ainda a um processo de redirecionamento do fundo público para atender aos interesses de acumulação. A intervenção estatal, por meio da política de assistência social, tanto na esfera nacional quanto na cidade de Vitória, teve um caráter residual e focalizado que favoreceu a manutenção e a reprodução da população em situação de rua, mediante programas específicos voltados para o parco atendimento das necessidades biológicas dessa população.

A seguir, situaremos a cidade de Vitória, caracterizando a população em situação de rua em seu contexto, a política de assistência social e, finalmente, as previsões para a atenção a essa população.

3.1 O CENÁRIO DA PESQUISA: A CIDADE, SUAS CARACTERÍSTICAS E A DIMENSÃO DA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL CARACTERIZADA PELA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Primeiramente, consideramos que a questão social é irresolúvel sob a ordem do capital, tendo em vista que é consequência direta dos mecanismos inerentes ao funcionamento do modo de produção capitalista, como explicado no primeiro capítulo deste trabalho. Todavia, as expressões da questão social podem sofrer alterações ou se modificarem em função da conjuntura histórico-geográfica bem como em consequência da natureza da atuação do Estado.

Recordamos que o pauperismo, campo em que se situa a população em situação de rua, se caracteriza como um dos principais mecanismos de funcionamento do próprio sistema, sendo a ele inerente. Posto isso, não temos a ilusão de que a política de assistência social tenha as potencialidades para promover a superação da expressão da questão social, embora avaliemos que cumpra um papel importante em seu tratamento, inclusive do ponto de vista daqueles que necessitam ver satisfeitas suas necessidades básicas mais elementares, como as necessidades biológicas (NETTO, 2012).

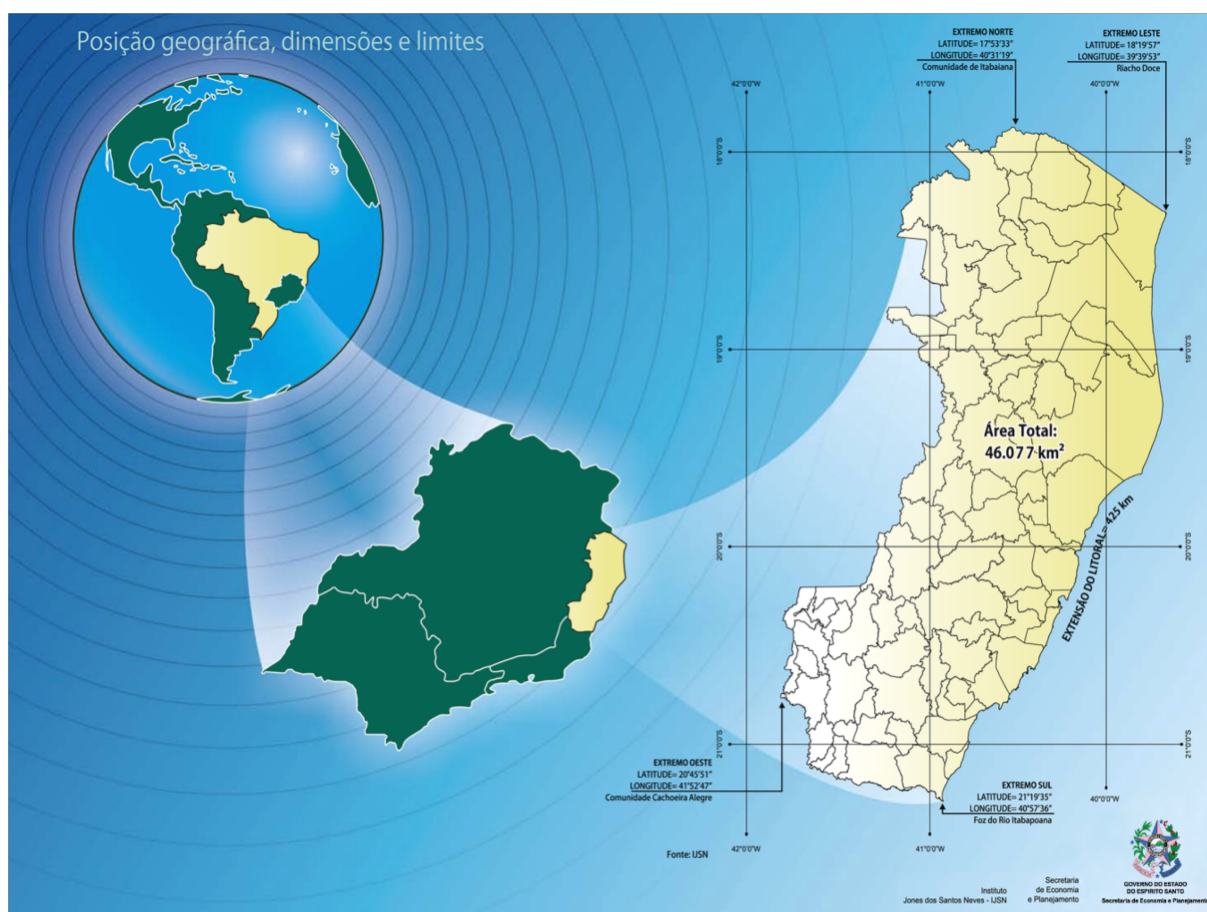
Ao tratarmos especificamente da cidade de Vitória, estamos falando da capital do estado do Espírito Santo, um dos menores estados da Federação brasileira, que ocupa 0,54% do território nacional²⁷ e, juntamente com Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, compõe a Região Sudeste na divisão político-administrativa do País.

O Espírito Santo tem como limites, a leste, o Oceano Atlântico, ao norte, o estado da Bahia, a oeste e noroeste, o estado de Minas Gerais, ao sul, o Rio de Janeiro. O Estado está dividido em 78 municípios, com área territorial de 46.095,583km², e tem

²⁷ De acordo com a Resolução IBGE nº 01/2013, os menores estados da Federação são o Distrito Federal, Sergipe, Alagoas, Rio de Janeiro e Espírito Santo, que respectivamente ocupam 0,07%, 0,26%, 0,33%, 0,51% e 0,54% do território nacional.

uma população estimada em 3.578.067 habitantes, com densidade demográfica de 76,25 habitantes/km² em 2012 (Fotografia 3).

Fotografia 3 – Localização e dimensões do estado do Espírito Santo²⁸.



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2013).

Apesar de relativamente pequeno, se comparado com outras unidades da Federação, o Espírito Santo vem ocupando a 11.^a posição no *ranking* dos estados relativo ao Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil, posição mantida durante todos os anos desta pesquisa. Conta com uma taxa de participação entre 2 e 2,5% no total da riqueza nacional, apresentando uma taxa de crescimento anual do PIB de 5,3%, superior à média nacional, que foi de 3,9%, e um PIB *per capita* de R\$27.542,00, também superior ao nacional, que foi de R\$21,536,00 em 2011 (INTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2013; MENDONÇA; FREITAS, 2012).

²⁸ Imagem meramente ilustrativa adaptada pelo autor.

Em termos históricos, o Espírito Santo começou a ser desenvolvido logo nas primeiras décadas da colonização brasileira. Entretanto, como parte de uma estratégia da Coroa Portuguesa para proteger a extração de minerais nas Minas Gerais, teve seu povoamento e desenvolvimento desestimulado para além do litoral, com o objetivo de constituir-se como uma espécie de barreira verde para dificultar o acesso às minas. Findo o Período Colonial, iniciou-se um processo de povoamento para além da faixa litorânea, adotando-se a monocultura do café a partir, principalmente, da agricultura familiar. A monocultura do café permaneceu como principal produto na balança comercial do Estado até meados do século XX (MARTINUZZO, 2003, 2006).

A economia do Estado teve seu eixo principal invertido do ciclo de produção e comércio do café, até a década de 1960, para o setor industrial, nas décadas seguintes. Atualmente apresenta-se prioritariamente voltada para o setor de serviços que, durante os oito anos de realização desta pesquisa, teve participação média de 55% na riqueza anual, contando com um dos maiores complexos portuários do Brasil. O setor primário, que vem perdendo importância na economia do Estado, alcançou, em 2006, o valor máximo de 9,5% do PIB nos anos pesquisados, encerrando o ano de 2012 com apenas 6% (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2013; MARTINUZZO, 2003, 2006).

O setor industrial mantém-se competitivo. É composto, principalmente, por indústrias de base, voltadas às áreas de extração de petróleo, nas quais o Estado é o segundo maior produtor do Brasil, por indústrias na área de mineração e siderurgia, integrando o maior polo de pelletização do Planeta, com nove unidades, sete delas na Ponta de Tubarão, no município de Vitória, e por indústrias na área de extração de pedras ornamentais, que dão ao Estado o título de maior produtor dessa matéria na América Latina, além de uma das maiores indústrias de produção de celulose do Globo (MENDONÇA; FREITAS, 2012)²⁹.

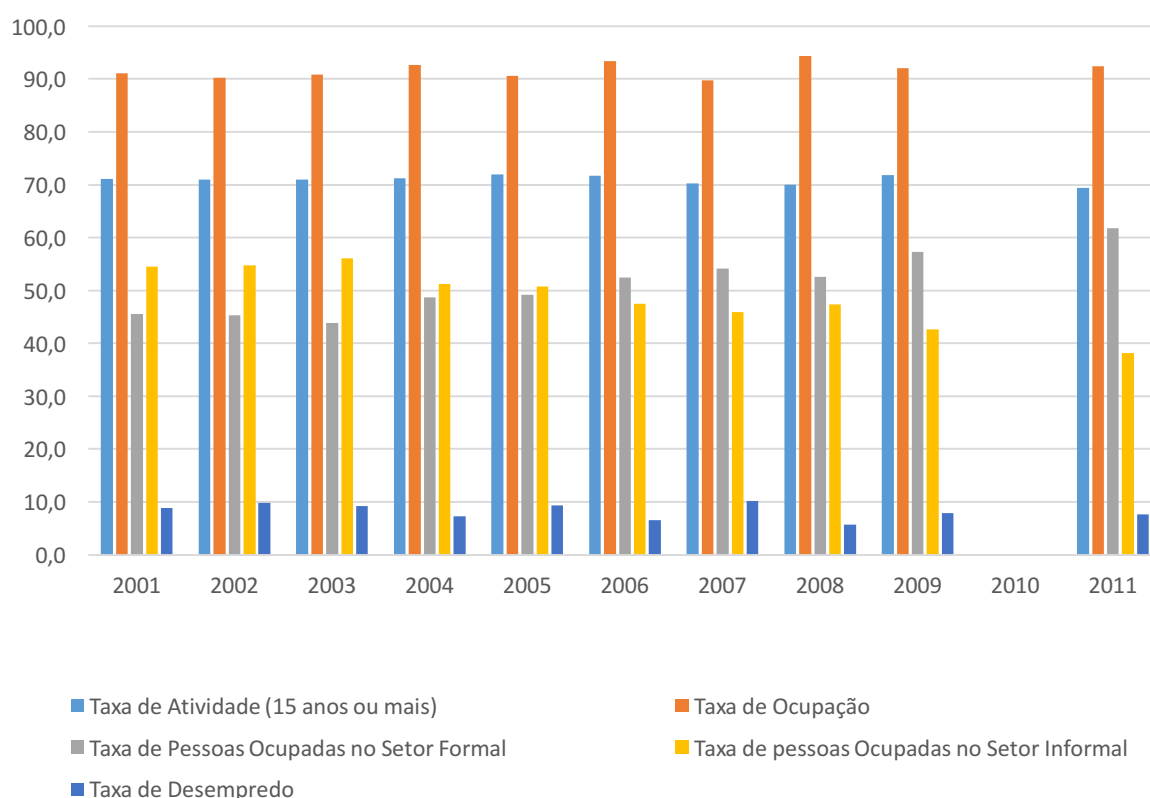
Apresentando taxas de crescimento acima das médias nacionais em diversos quesitos, o Espírito Santo tem-se constituído como importante polo de migração na

²⁹ O setor industrial do Espírito Santo é composto por indústrias altamente poluentes, como as siderúrgicas e mineradoras; por indústrias que promovem altíssimo impacto ambiental, como a de extração de pedras ornamentais, que tem alterado a paisagem do Estado, fazendo desaparecer as montanhas que compõem o relevo do Estado, ou, ainda, por transformação de grandes áreas em plantações de eucalipto, causando em ambos os casos impactos ambientais irreversíveis.

Região. Segundo dados da PNAD referentes a 2012, o Espírito Santo tinha 83,4% da população residente em áreas urbanas, 20,1% não eram naturais do Estado e 46,2% não eram naturais da cidade onde viviam na época da pesquisa (MARTINUZZO, 2006; MENDONÇA; FREITAS, 2012).

Aproximadamente 70% da população do Estado se encontram em idade economicamente ativa. Desse percentual, destaca-se uma taxa de ocupação média em torno de 93%, havendo, assim, uma taxa de desemprego oficial de aproximadamente 7% na maior parte dos anos em que esta pesquisa foi realizada. Observa-se, que o percentual de pessoas ocupadas no setor informal, em todos os anos, foi superior ao de pessoas ocupadas no setor formal da economia, revelando alto índice de informalidade (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Taxas de atividade, ocupação e desemprego no Espírito Santo.



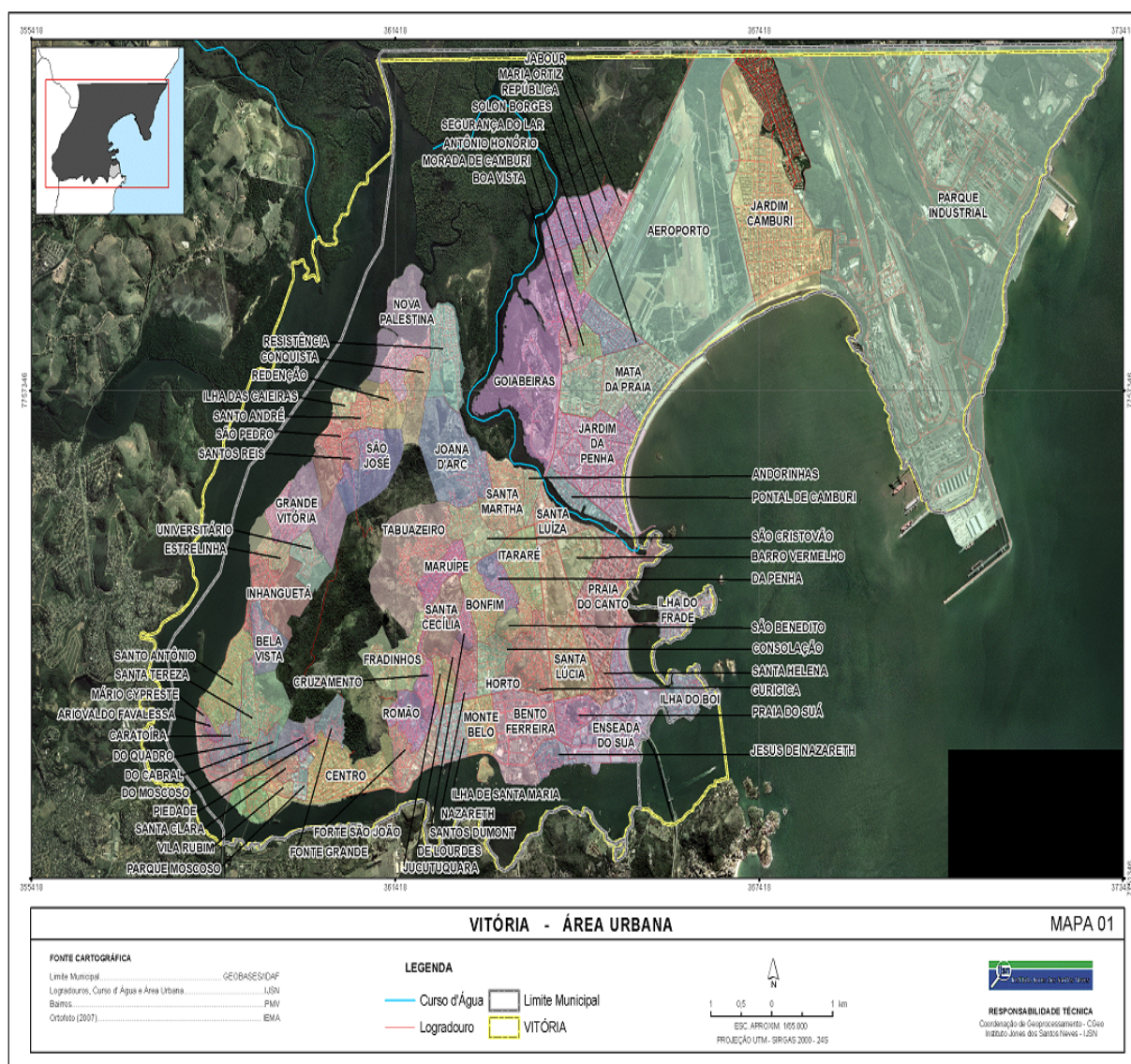
Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2013).

Nota: Adaptado pelo autor³⁰.

³⁰ A pesquisa sobre o mercado de trabalho não foi desenvolvida no ano de 2010.

Vitória é ainda uma das capitais no Brasil que se situa numa ilha³¹, compondo um arquipélago com uma ilha principal, várias menores e uma fração continental, ao norte, que totaliza um território de 98,194km² (Fotografia 4).

Fotografia 4 – Imagem de satélite do município de Vitória.



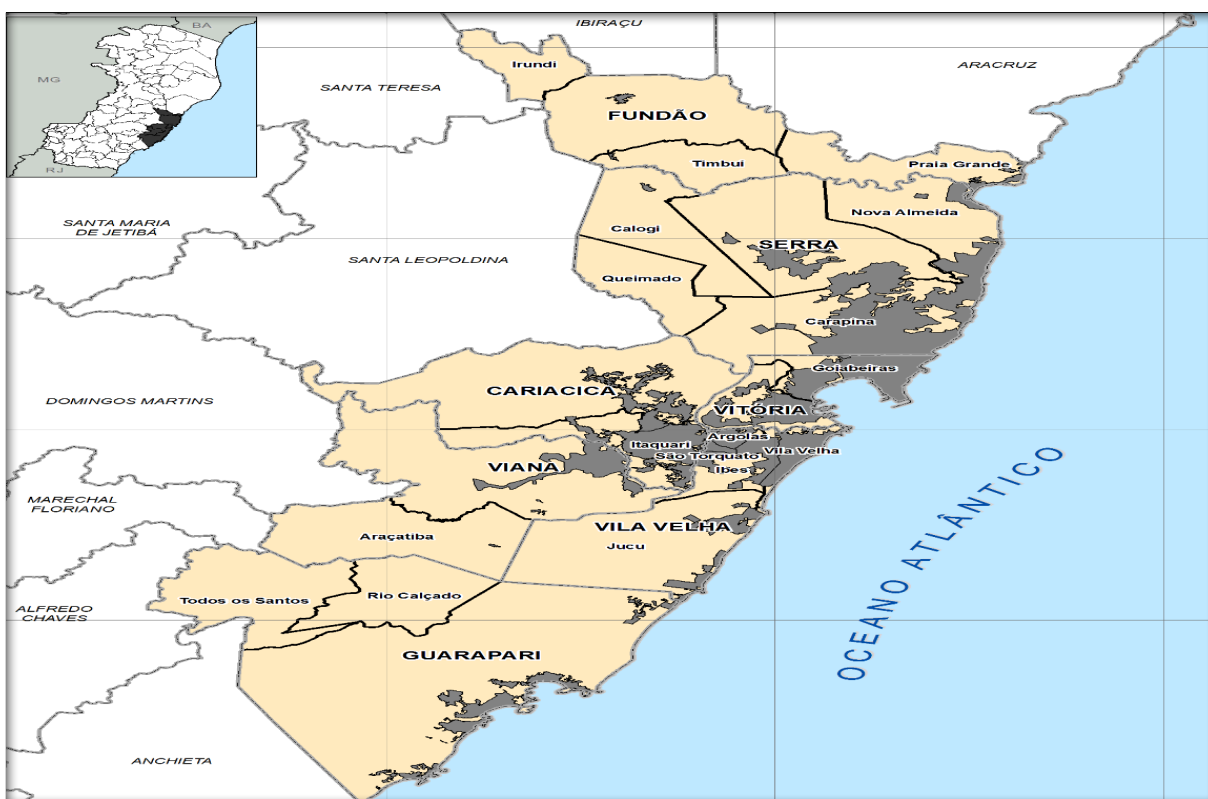
Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2013).

A cidade localiza-se no centro de uma região denominada Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)³², que compreende os municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, com área territorial de 2.318,917km² (Fotografia 5).

³¹ As outras capitais situadas em ilha são Florianópolis-SC e São Luís-MA.

³² Instituída pela Lei Complementar nº 318, de 2005, do Governo do estado do Espírito Santo.

Fotografia 5 – Imagem da Região Metropolitana da Grande Vitória – Limites administrativos³³.



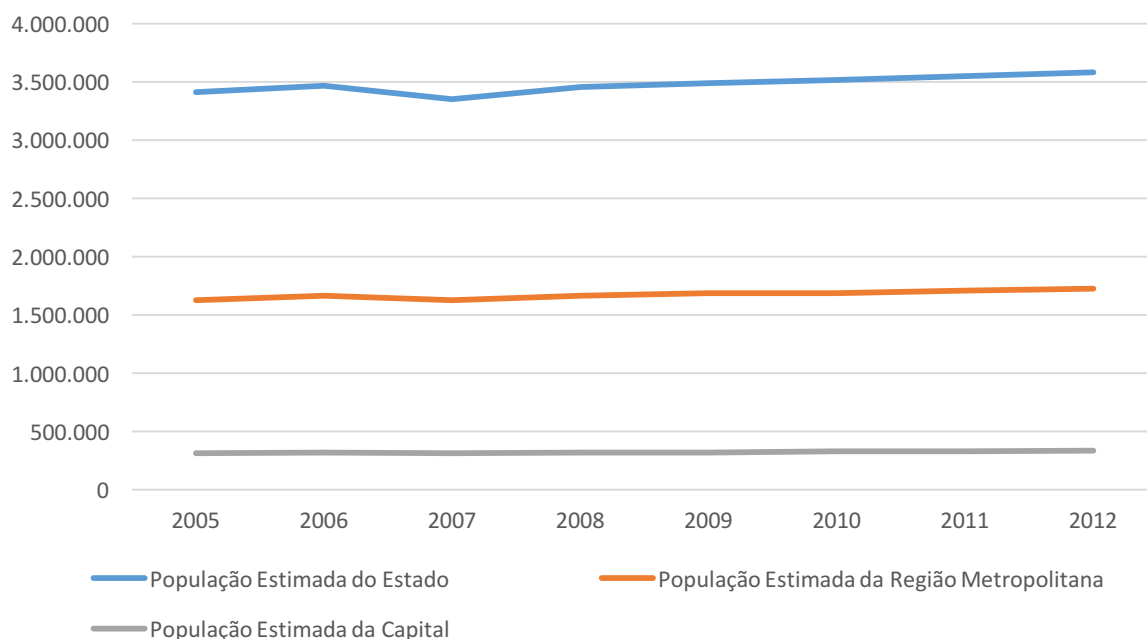
Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2013).

A população da RMGV atingiu um total de 1.725.323 habitantes, em 2012, e uma densidade demográfica de 728 habitantes/km². Abrigava 46% da população do Estado, enquanto a capital, no mesmo ano, com 333.162 habitantes, concentrava 9,3% e uma densidade demográfica³⁴ de 3.510 habitantes/km², a maior do Estado e uma das maiores do Brasil (Gráfico 8).

³³ Imagem meramente ilustrativa, sem valor cartográfico.

³⁴ Vitória é a décima capital em densidade demográfica no Brasil, segundo o Censo de 2010 do IBGE.

Gráfico 8 – Densidade demográfica.



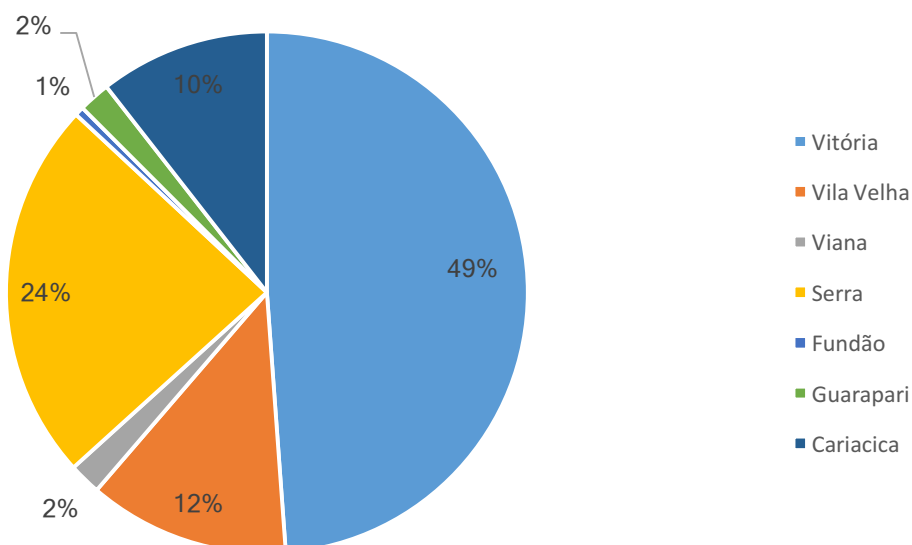
Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2013).

Nota: Adaptado pelo autor.

O Estado, a RMGV e a Capital apresentaram taxa de crescimento demográfico anual em torno de 2%, conforme se observa no gráfico acima.

Em termos de relevância econômica, a RMGV produz mais da metade da riqueza que circula no Espírito Santo, algo em torno de 56%, um valor percentual pouco significativo, se forem comparadas as parcelas da população do Estado que vivem na Região Metropolitana e no interior. Entretanto, observa-se grande disparidade na participação dos municípios da RMGV em relação à distribuição da riqueza produzida na região. No ano de 2010, por exemplo, enquanto o PIB da RMGV equivalia a R\$58.057.490, Vitória participava desse montante com R\$ 28.357.258, ou seja, com o equivalente a 49% da riqueza da Região, conforme demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Produto Interno Bruto da RMGV.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013).

Nota: Adaptado pelo autor.

Em relação à distribuição do valor agregado ao PIB por setores da economia, o setor de serviços vinha participando com algo em torno de 70% do total da riqueza produzida no Município nos últimos anos. Consideramos relevante destacar a importância do setor portuário na economia da cidade, com dois dos maiores portos do País, o Porto de Vitória, localizado no Centro, e o Porto de Tubarão, localizado na Ponta de Tubarão. O percentual restante do valor agregado ao PIB é quase que exclusivamente gerado pelo setor industrial, sendo significativa a participação de uma instalação da Companhia Vale do Rio do Doce, atualmente Vale, e de sete usinas da antiga Companhia Siderúrgica de Tubarão, atualmente AcelorMittal Tubarão. O setor primário contribuiu para a economia, durante esse período, com algo em torno de 1% ao ano³⁵ (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2013).

Vitória apresenta-se como uma cidade relativamente moderna e tem acumulado, nos últimos anos, muitos resultados positivos em vários aspectos, como o econômico e o da gestão de serviços públicos, e em termos de qualidade de vida. A título de exemplo, em 2005 foi considerada a capital com o segundo melhor custo de vida entre as capitais no Brasil, segundo avaliação da Fundação Getúlio Vargas. Em 2006, apresentou o melhor Índice de Desenvolvimento Industrial, segundo avaliação da

³⁵ A participação do setor primário está relacionada a atividades de pesca.

Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), e foi considerada pela Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAPE) a cidade brasileira com maior facilidade para se abrir um negócio. Além disso, foi avaliada pela Gazeta Mercantil como o município mais dinâmico do País.

No ano de 2007, a ABAPE considerou Vitória como a 10.^a melhor cidade do Brasil para se fazer carreira e colocou-a em 18.^o lugar entre os municípios brasileiros com melhores índices de responsabilidade fiscal e social. Já em 2008, a Associação Brasileira de Finanças das Capitais (ABRASF) avaliou Vitória como a 3.^a capital que mais realizava investimentos e, em 2009, como a 7.^a cidade da Região Sudeste também com essa característica, além de classificá-la em 2.^o lugar no Estado e em 44.^o no *ranking* nacional na medição do Índice de Potencial de Consumo (IPC). Apenas no ano de 2010, o Ministério do Turismo atribuiu a Vitória o 1.^o lugar como capital com melhor Índice de Competitividade no Turismo Nacional em Aspectos Ambientais, o 1.^o lugar como capital com melhor Índice de Desenvolvimento Humano na Dimensão Educacional entre as demais e como capital com melhores índices de desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do SUAS.

Vitória foi ainda considerada pelo IBGE como a capital mais limpa do Brasil e com maior PIB *per capita* entre as capitais do País – R\$85.794,33 –, o equivalente a três vezes o PIB *per capita* estadual e praticamente a quatro vezes o nacional.

A Esperança de Vida ao Nascer, na cidade, chega a 76,28 na média entre os sexos, o que é considerado alto, e é superior à média nacional que, no mesmo ano, foi de 73,1 anos de vida. A taxa de alfabetização de adultos corresponde a 98,20%. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)³⁶, no ano de 2000, foi de 0,759, passando a 0,845 em 2010, um valor bem acima da média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nacional, que foi de 0,744, segundo o Atlas Brasil 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

³⁶ O IDHM é uma adaptação ao IDH global, que é medido considerando-se variáveis relacionadas ao PIB, expectativa de vida ao nascer e aspectos educacionais. O resultado coloca Vitória entre os melhores lugares para se viver. Assim como o IDH, a unidade de medida vai de 0 a 1, em que a proximidade de 1 indica melhor qualidade de vida. O índice acima de 0,8 é considerado um valor muito alto.

Vitória revela-se, também, uma cidade com bastantes contrastes. Seu Índice de Gini³⁷, em 2010, era de 0,6124, que é considerado um alto índice de desigualdade na distribuição da renda. No mesmo ano, 11,26% da população do Município eram considerados pobres (BRASIL, 2008b). De acordo com o Perfil de Vulnerabilidade elaborado pela SEMAS, em 2010, havia 22.092 famílias registradas no CAD Único num total de 76.007 pessoas. Entre as famílias inscritas nesse Cadastro, 47,13% participavam do PBF e apenas 21% tinham emprego com carteira assinada (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

No que diz respeito à produção de conhecimento sobre a população em situação de rua em Vitória, foram realizadas duas pesquisas: uma, durante o ano de 2007, encomendada pelo MDS, na ocasião em que foi realizada a pesquisa nacional sobre o tema, conforme mencionado anteriormente; outra, no ano de 2010, desenvolvida pelo próprio Município (VITÓRIA, 2010a). Em 2007, foram entrevistadas 296 pessoas nessa situação e, em 2010, 218. Considerando-se os 296 entrevistados como a totalidade da população em situação de rua existente em Vitória, a pesquisa nacional aponta uma proporção dessas pessoas correspondente a 0,094% do total da população da Capital. A pesquisa também coloca Vitória acima da média nacional que, nas cidades pesquisadas, ficou em 0,061% (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2008b).

Avaliando a capacidade de atendimento da rede de acolhimento institucional à população em situação de rua da Cidade em relação à quantidade de pessoas que declararam dormir em serviços de acolhimento, concluímos que, em ambas as pesquisas, apenas uma parcela dessa população foi contemplada, isso sem considerar outras variáveis, como, por exemplo, a existência de pessoas em situação de rua em bairros para além dos principais centros de comércio, nos quais a presença dessa população é menos perceptível; a dificuldade de não percebê-las como tais pela aparência; a dificuldade de compreensão do critério do limite ou da linha que separa a situação de rua da simples utilização do espaço público para trabalho, entre outras dificuldades metodológicas para se contar essa população.

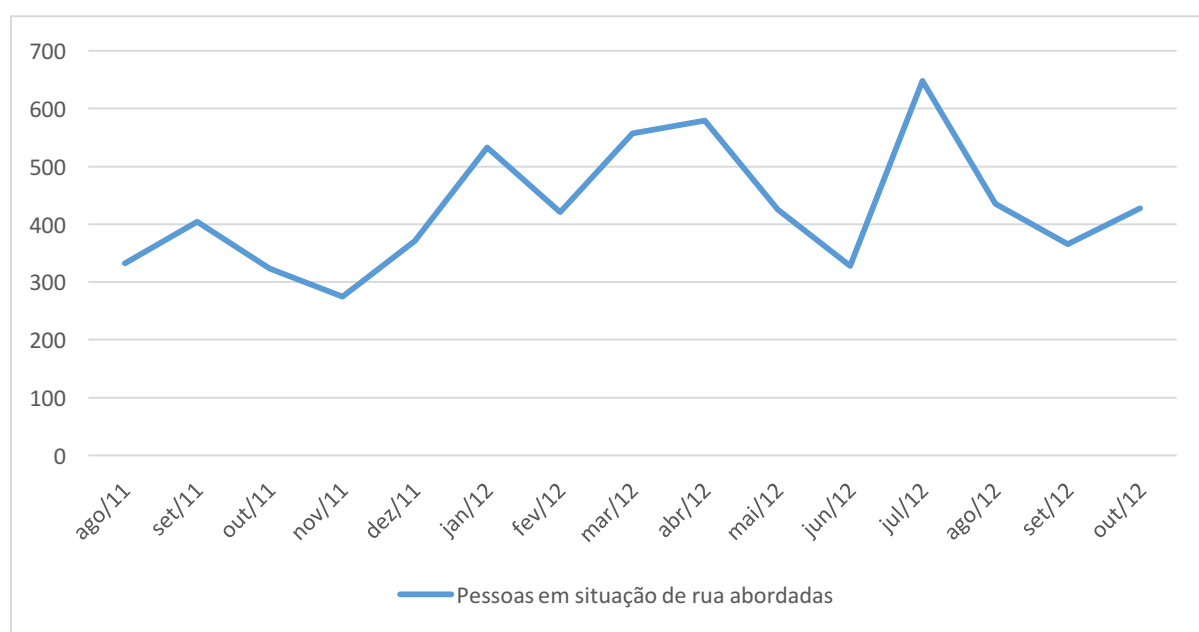
Por ocasião das pesquisas, dormiam na rua, em 2007, 70% dos entrevistados e, em 2010, 80% (BRASIL, 2008b; VITÓRIA, 2010a). A capacidade de acolhimento da rede

³⁷ O Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, é uma medida desenvolvida pelo estatístico italiano Conrado Gini utilizada para medir a desigualdade na distribuição de renda. O coeficiente é medido em uma unidade que vai de 0 a 1, em que 0 significa completa igualdade e 1 absoluta desigualdade.

de alta complexidade de Vitória, em 2007, era de 156 pessoas, das quais 88 foram entrevistadas. Em 2010, tal capacidade subiu para 160 pessoas, sendo entrevistadas 44 das que dormiam na rede de acolhimento. Se fossem adicionados apenas os números dos que não foram entrevistados, mas se encontravam acolhidos na ocasião das pesquisas, teríamos respectivamente estimativas de 364 e 334 pessoas em situação de rua nos anos de 2007 e 2010, isso sem considerar os indivíduos em trabalhos precários ou em condição próxima a tal situação que dormiam nas ruas apenas eventualmente (BRASIL, 2008b; VITÓRIA, 2010a).

Segundo dados do Serviço de Abordagem, entre os meses de agosto de 2011 e outubro de 2012, a média de pessoas abordadas por vez girava em torno de 400, chegando a 648 em julho de 2012 (BRASIL, 2008b; VITÓRIA, 2010a).

Gráfico 10 – Pessoas abordadas em situação de rua por mês.



Fonte: Vitória (2010b).

Nota: Adaptado pelo autor.

Tendo como referência apenas esse período, não consideramos pertinente uma análise da possível sazonalidade observada nos movimentos da população em situação de rua na Cidade. No entanto, podemos assinalar que os dois meses de maior pico, abril e julho, no ano de 2012, intercalados com um período de redução da população abordada, coincidiram com o período que antecede e termina a colheita do café, um importante produto agrícola da região, que ainda é quase exclusivamente

feita de modo manual, demandando aumento de mão de obra que, finda a colheita, é descartada³⁸.

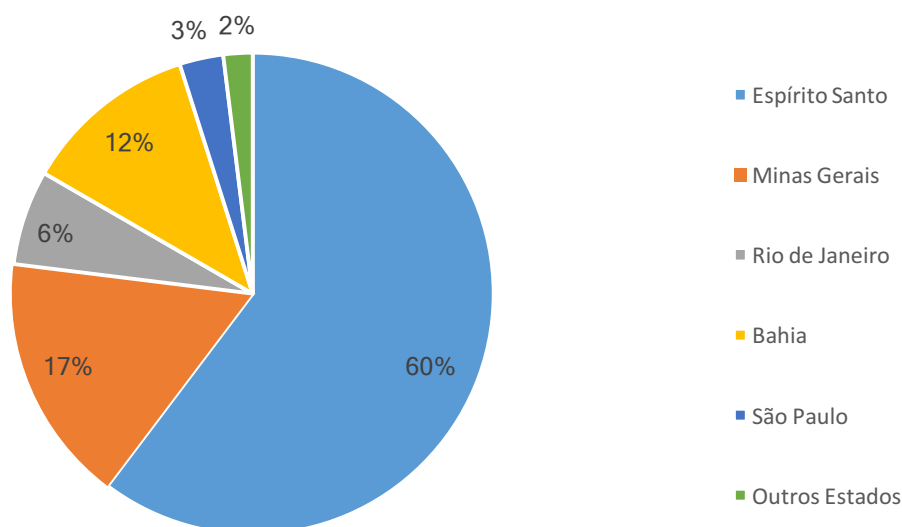
Sobre o perfil da população em situação de rua de Vitória comparado com o perfil nacional, observamos que não há grandes divergências entre as características dos dois. Tanto a pesquisa de 2007 quanto a de 2010 apontaram resultados muito semelhantes em vários aspectos. Com base em dados mais recentes, verificou-se que, no que diz respeito à distribuição da população em situação de rua por sexo, 77% eram homens. Além disso, mais da metade das pessoas entrevistadas (51,3%) se encontrava na faixa entre 25 e 44 anos, 68,3% não haviam concluído o primeiro grau e 82% se declararam pretos ou pardos (VITÓRIA, 2010a).

Sobre a trajetória e deslocamento da população em situação de rua na Cidade, houve significativa divergência entre as duas pesquisas. Na nacional, 43,4% dos entrevistados eram naturais de Vitória, já na municipal o percentual foi de 31%. Dos restantes, a pesquisa de 2007 mostrou que 21,3% eram de municípios do Espírito Santo e 34,5% vieram de outros estados; a de 2010, por sua vez, apontou que 45% eram do Estado e que 24% eram de outros (BRASIL, 2008b; VITÓRIA, 2010a).

Ao detalhar mais esse aspecto, a pesquisa realizada em 2010 apontava que, entre os 69% da população identificada como em situação de rua, que não tinham nascido na cidade de Vitória, 60% eram naturais do próprio Estado; os demais eram quase que exclusivamente naturais de estados que fazem fronteiras com o Espírito Santo, conforme demonstra o Gráfico 12.

³⁸ Não encontramos registros de estimativas do quantitativo de trabalhadores necessários para a colheita do café no Estado. Todavia, sabe-se que se trata de um quantitativo bastante considerável.

Gráfico 11 – Estado de origem das pessoas em situação de rua em Vitória.



Fonte: Brasil (2008b) e Vitória (2010a).

Nota: Adaptado pelo autor.

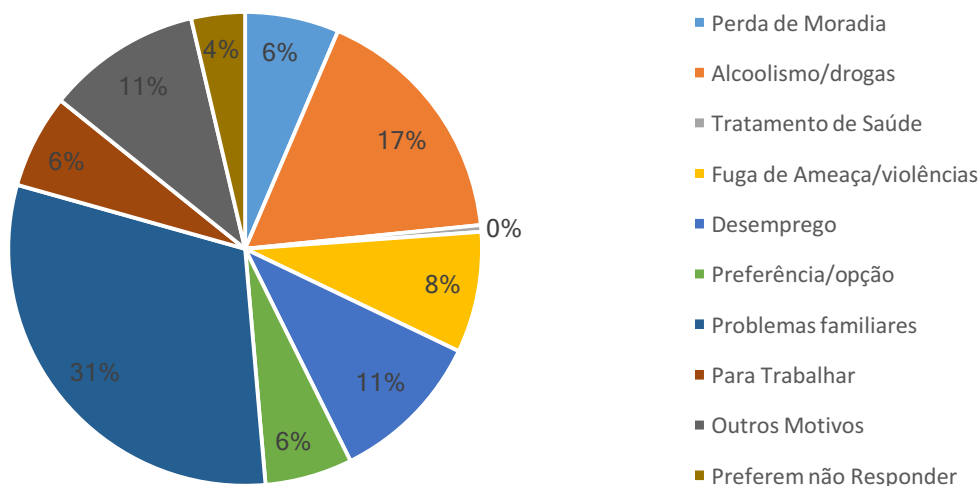
Quanto àquelas pessoas naturais do próprio Estado, 26% eram de cidades da RMGV e 63% eram de cidades da região norte, notadamente a região que apresenta maiores dificuldades relacionadas à produção e distribuição de riqueza no Espírito Santo (VITÓRIA, 2010a).

Considera-se que a Capital, como polo de desenvolvimento e qualidade de vida na região, poderia exercer certa atratividade como expectativa de melhores condições de vida ou polo de acesso aos serviços públicos, pois, quando perguntados sobre os motivos que teriam influenciado a vinda para Vitória, 60% daqueles que vieram de outras cidades disseram que o fizeram em busca de oportunidades (VITÓRIA, 2010a).

No que diz respeito ao modo como vieram para a cidade, 68% afirmaram ter viajado por conta própria, realizando a viagem em trechos, até chegar a Vitória; 11% teriam recebido passagem de algum órgão governamental no seu local de origem. Por sua vez, 71% dos entrevistados já estavam na cidade há mais de um ano (VITÓRIA, 2010a).

As principais razões apontadas pelas pessoas em situação de rua para estarem nessa condição foram o alcoolismo e/ou uso de drogas e o desemprego, embora tivessem sido citadas ainda outras variáveis (Gráfico 13).

Gráfico 12 – Motivos indicados pelos entrevistados para estarem em situação de rua.



Fonte: Brasil (2008b).

Nota: Adaptado pelo autor.

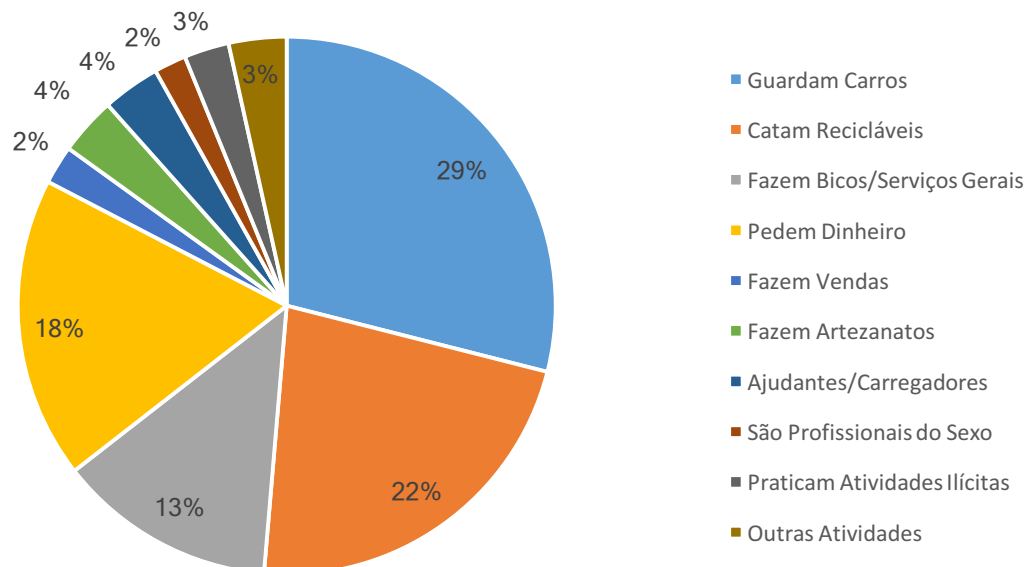
Do total de entrevistados, 83% faziam uso de álcool e/ou de outras drogas. Entre as drogas mais utilizadas estavam o álcool (55%), o cigarro (49%), o crack (35%) e a cocaína (26%)³⁹. Entre os que declararam fazer uso de álcool e/ou de outras drogas, 67% manifestaram preocupação com a frequência e quantidade com que o faziam (VITÓRIA, 2010a).

A pesquisa de 2007 indicou que 34,5% das pessoas pesquisadas estavam havia mais de cinco anos dormindo na rua ou em albergue (BRASIL, 2008a). A de 2010 apontou que 26% dos entrevistados viviam nas ruas havia mais de 10 anos e 43%, havia mais de 5 anos. Em relação ao período, por assim dizer, de chegada às ruas, 11% estavam morando ali havia menos de seis meses e um total de 19%, havia menos de um ano (VITÓRIA, 2010a).

Trabalharam com registro formal em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) 56% das pessoas; como catadores de recicláveis, 22%; como guardadores ou lavadores de carros, 29%. Por sua vez, como principal meio de adquirir recursos para sobreviver, 18% pediam dinheiro nas ruas (Gráfico 14) (BRASIL, 2008a).

³⁹ Este campo permitia mais de uma marcação.

Gráfico 13 – Estratégias para auferir renda nas ruas.



Fonte: Brasil (2008a) e Vitória (2010a).

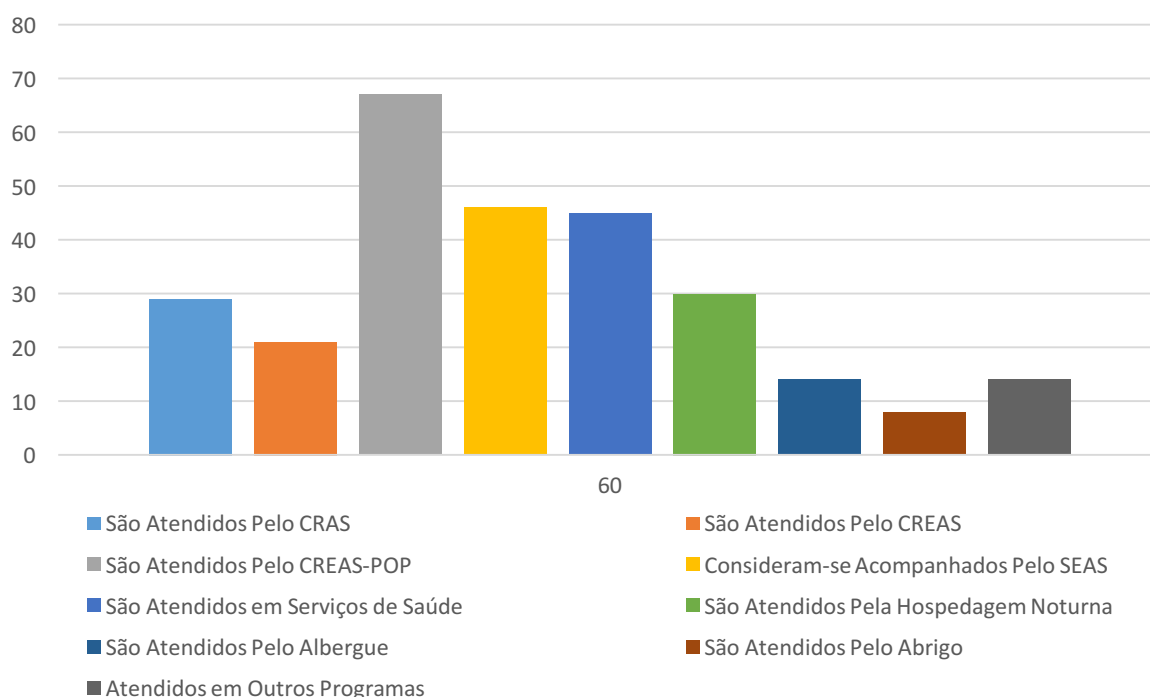
Nota: Adaptado pelo autor.

No que tange à sociabilidade, 7% dos entrevistados viviam nas ruas com a família, em geral um companheiro ou uma companheira, 27% viviam com grupos de amigos e 50% viviam sozinhos (BRASIL, 2008a).

Para além das relações nas ruas, 43% declararam manter algum tipo de contato com algum membro da família de origem pelo menos uma vez por mês, enquanto 24% haviam perdido esse contato já havia vários anos. Sobre outras formas de relações sociais, 34% declararam frequentar, pelo menos mensalmente, alguma comunidade religiosa, 9% faziam parte de algum movimento social e 2% participavam de alguma associação ou cooperativa de geração de renda (BRASIL, 2008a).

Sobre o acesso a serviços públicos, os mais lembrados pela população em situação de rua foram o Centro Pop, o SEAS, o Serviço de Acolhimento Institucional de Curta Permanência, a Hospedagem Noturna, além dos serviços de saúde, conforme indicado no Gráfico 15.

Gráfico 14 – Principais serviços acessados pelas pessoas em situação de rua em Vitória-ES.



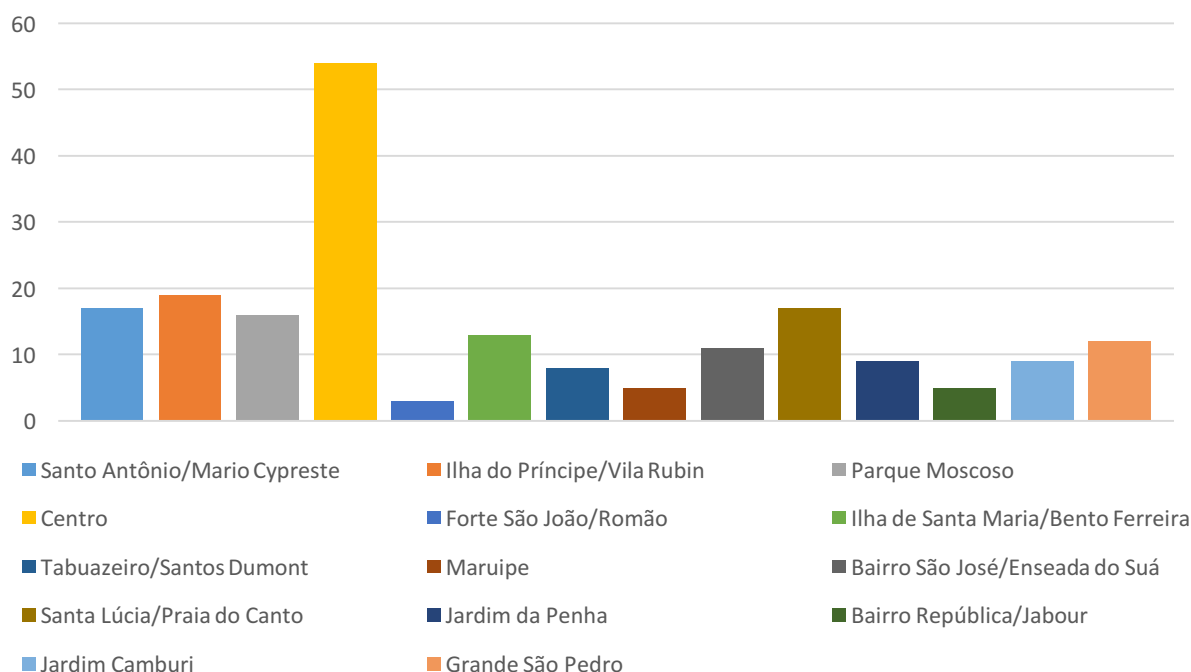
Fonte: Vitória (2010a).

Nota: Adaptado pelo autor.

Um percentual de 30% dos entrevistados declarou não ter nenhuma documentação civil (BRASIL, 2008a).

A respeito da distribuição da população em situação de rua pela Cidade, o relatório da pesquisa de 2010 revelou forte concentração de pessoas nos bairros que compõem a região central, como Santo Antônio, Mario Cipreste, Vila Rubim, Parque Moscoso e Centro, e agrupamentos em outras quatro áreas da cidade: um na região de Maruípe; outro na Ilha de Santa Maria; outro em bairros com melhores condições de vida (Praia do Suá, Santa Lúcia, Praia do Canto e Jardim da Penha), e outro, nos bairros Jabour e Goiabeiras, no extremo norte da Cidade, como é possível observar no Gráfico 15 (VITÓRIA, 2010a).

Gráfico 15 – Distribuição das pessoas em situação de rua em Vitória-ES.



Fonte: Vitória (2010a).

Nota: Adaptado pelo autor.

A pesquisa não apresenta cruzamentos de dados que nos permitam maior detalhamento sobre a distribuição da população em situação de rua na cidade. Entretanto, o relatório apresentado às Câmaras Territoriais aponta que a maior parte dessa população, no centro da cidade e na região da Praia do Canto, é composta por jovens, que fazem uso frequente do crack, e cujas atividades de trabalho se vinculam a serviços de vigia ou lavagem de carros. Nas regiões de Ilha de Santa Maria e Goiabeiras, o perfil da população em situação de rua apresenta-se mais vinculado a pessoas de idade mediana, que trabalham na catação de materiais recicláveis e têm como principal droga o álcool, a exemplo dos de Jardim da Penha e Maruípe. No entanto, estas diferem das duas anteriores: Maruípe, por exemplo, por oferecer maiores oportunidades de prestação de serviços, tal como a capina de terrenos ou outros serviços de limpeza; Jardim da Penha, pelo auxílio de particulares e comerciantes e pela mendicância (VITÓRIA, 2012f).

Para finalizar este breve perfil de manifestação da expressão da questão social caracterizada pela população em situação de rua na cidade, a partir dos dados disponibilizados pelo próprio Município, destacamos que, na ocasião da pesquisa

realizada em 2010, 21% dos entrevistados se declararam egressos do sistema prisional; 57% afirmaram já haver sofrido algum tipo de violência nas ruas, apontando como principais agressores outros moradores de rua, responsáveis por 34% das agressões, seguidos por policiais e/ou guardas civis (27%) e por comerciantes e/ou outros moradores dos bairros (22%); 17% preferiram não indicar os agressores. A quase totalidade (87%) declarou ter sofrido algum tipo de injúria e/ou violência subjetiva nas ruas: cerca de 53% mencionaram violência física de menor potencial ofensivo e cerca de 35%, violência grave, com risco de morte⁴⁰ (VITÓRIA, 2010a).

Quanto às expectativas em relação ao futuro, 42% dos entrevistados comentaram que, caso conseguissem emprego, gostariam de viver fora das ruas; 27% sonhavam em adquirir casa própria; 11% afirmaram que, se conseguissem superar o uso abusivo de drogas, conseguiriam viver fora das ruas; 8% mencionaram que precisavam resolver problemas familiares; 11% declararam não se ver mais em outro lugar, ou não ver possibilidades de superação da condição de rua (VITÓRIA, 2010a).

3.2 A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANTECEDENTES E PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VITÓRIA

Criada como Secretaria Especial de Ação Social em 1983⁴¹, a área responsável pela política de assistência social no Município auferiu *status* de secretaria autônoma⁴² apenas em 2006 (Gráfico 16). Denominada Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), desvinculou-se da política de trabalho, mas manteve outras duas políticas em sua estrutura organizacional: a política de segurança alimentar e a política de defesa civil⁴³, esta última já vinculada à assistência social no Município desde 1989 (VITÓRIA, 2008b).

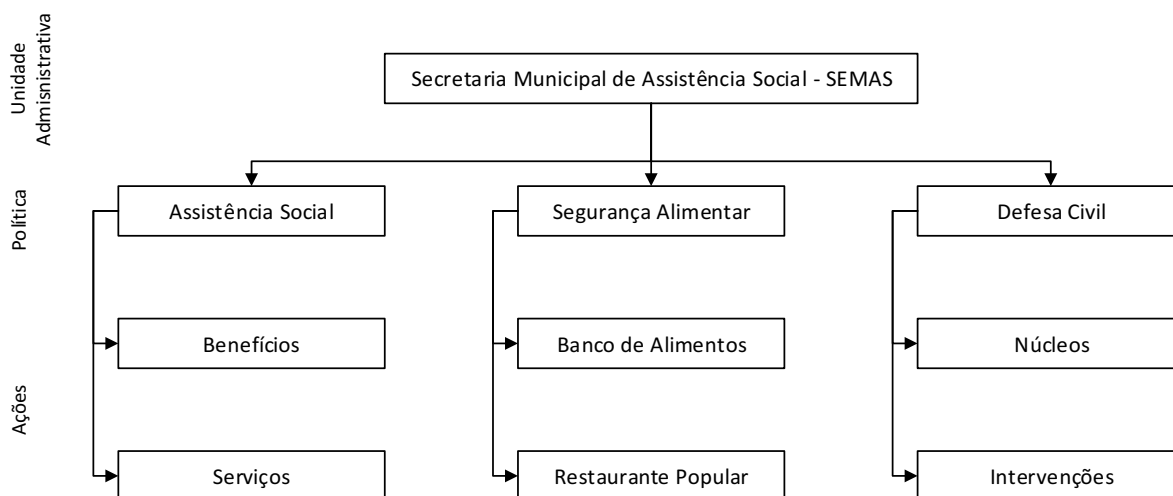
⁴⁰ Aceita mais de uma resposta.

⁴¹ Através do Decreto nº 6.545, de 8 de abril de 1983.

⁴² Através da Lei nº 6.529/2005.

⁴³ A seguir, apresentaremos alguns dados gerais relacionados a orçamento e recursos humanos abarcados pela Secretaria como um todo, contemplando, portanto, ações nas áreas de defesa civil e segurança alimentar, pois não foi possível realizar a separação dos custos de cada política.

Gráfico 16 – Unidade administrativa SEMAS e políticas que desenvolve.



Fonte: Vitória (2008b); Vitória (2012e).

Nota: Adaptado pelo autor.

Em suma, a atuação da defesa civil compreendia, principalmente, a formação de núcleos comunitários para identificação de áreas de risco, planejamento de ações e auxílio em caso de sinistros e/ou desastres. Envolveu 30 núcleos em 2005 e 43 em 2012, finalizando a gestão com 25 áreas de risco mapeadas e um total de 137 setores de risco identificados. Além disso, entregou um Plano de Contingência e um Plano Municipal de Redução de Risco (VITÓRIA, 2008b). Já a política de segurança alimentar no Município começou a ser desenvolvida em 2005, por meio de ações educativas nas áreas de alimentação e nutrição. Finalizou a gestão compreendida neste estudo com um restaurante popular⁴⁴ e um banco de alimentos municipal⁴⁵, respondendo pelo recebimento de alimentos perecíveis e não perecíveis, comprados ou doados, e por sua guarda e distribuição aos serviços da secretaria responsável por destiná-los aos munícipes.

Ao analisarmos os documentos oficiais da Secretaria, um primeiro elemento que observamos foi um sentimento de euforia, satisfação e/ou conquista presente em muitos dos textos analisados, externado em expressões como “[...] tem sido marcada por evoluções e mudanças significativas [...]” (VITÓRIA, 2012a, p. 1), é possível “[...]”

⁴⁴ Implantado em dezembro de 2005, com capacidade para servir duas mil refeições-dia no valor de R\$ 1,00.

⁴⁵ Implantado em 2006.

comemorar diversos avanços [...]” (VITÓRIA, 2012d, p. 8), “[...] a Semas fez avanços consideráveis [...]” (VITÓRIA, 2012e, p. 82), entre outras.

Consideramos válido tal sentimento. Afinal, em relação ao período estudado, os números revelam a alteração ocorrida no Município, nesse campo, no que se refere tanto aos aspectos gerenciais quanto à execução dos serviços, conforme veremos abaixo, ainda que a importância recentemente atribuída à política de assistência social esteja num contexto mais amplo, de impossibilidade de garantia de proteção social pela via do trabalho.

Observamos que a SEMAS adquiriu crescente importância na composição do Governo Municipal entre os anos de 2005 e 2012. Em relação ao orçamento da Secretaria, por exemplo, o aumento foi considerável. As receitas que integram o orçamento da SEMAS são compostas por recursos próprios do Município⁴⁶, do Governo Federal e do Governo Estadual e, eventualmente, de outras fontes⁴⁷. Quanto às despesas, são classificadas principalmente em duas categorias: as despesas correntes, compreendendo gastos com pessoal, material de consumo e outros encargos; as despesas de capital, envolvendo obras e instalações e material permanente⁴⁸. Na ótica neoliberal, considera-se que um governo é tanto mais eficiente quanto menos emprega seus recursos em despesas correntes e mais investe em despesas de capital⁴⁹.

No início da gestão em 2005, a SEMAS estava incluída no orçamento geral da Prefeitura Municipal, sendo-lhe destinados 2,05% desse orçamento, e assim ocupava a 10.^a posição entre as secretarias. No ano de 2012, esse percentual chegou a 3,62%⁵⁰ (Gráfico 17).

⁴⁶ Decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios e de tributos municipais.

⁴⁷ Como, por exemplo, algum recurso decorrente de captação em empresas públicas e/ou privadas.

⁴⁸ Materiais que vão compor o patrimônio do Município, definidos com base em critérios de preços e durabilidade.

⁴⁹ Quando uma unidade de CRAS é construída, por exemplo, sua construção compreende uma despesa de capital. No entanto, nessa lógica, manter o CRAS em funcionamento constitui uma despesa corrente.

⁵⁰ Não foi possível distinguir o que efetivamente era gasto em assistência social do montante de recursos empregados nas políticas de segurança alimentar e defesa civil.

Gráfico 17 – Evolução da cota orçamentária da SEMAS e percentual do recurso municipal no período de 2005 a 2012.



Fonte: Vitória (2012d)
Nota: Adaptado pelo autor.⁵¹

Tal elevação conferiu à SEMAS a 6.^a posição no *ranking* de participação no orçamento municipal, em 2012, entre as 23 secretarias que compunham a estrutura administrativa do Governo. Em termos nominais, isso significou uma elevação financeira de quase quatro vezes o orçamento inicial, que passou de R\$11.137.481,00 em 2005 para R\$42.264.140,00 em 2012. Foi possível observar, ainda, aumento nos recursos oriundos de outras fontes, como os de origem federal, estadual⁵², de doações e de outras captações⁵³, conforme demonstrado na Tabela 1 (VITÓRIA, 2012d).

⁵¹ Orçado refere-se à previsão orçamentária elaborada na Secretaria; autorizado diz respeito à cota que efetivamente foi aprovada pela Administração Geral.

⁵² Os recursos federais e estaduais são valores de recebimento por meio de convênios, repasses fundo a fundo, emendas parlamentares, entre outras modalidades de subsídio (VITÓRIA, 2012d).

⁵³ Podem ser considerados aqui recursos captados de grandes empresas.

Tabela 1 – Evolução do orçamento autorizado para a SEMAS – 2005-2012.

Fonte dos recursos	Exercícios			
	2005	2006	2007	2008
Município	11.137.481	14.696.079	25.457.965	28.850.4011
Outras	6.358.394	3.638.640	3.864.913	4.520.954
Total	17.495.875	18.334.720	29.322878	33.371.355
Fonte dos recursos	Exercícios			
	2009	2010	2011	2012
Município	34.008.027	33.231.922	32.589.817	42.264.140
Outras	8.947.004	12.636.805	14.251.700	13.484.065
Total	42.955.031	45.868.727	46.841.517	55.748.205

Fonte: Vitória (2012d).

Nota: Adaptado pelo autor.⁵⁴

Para além da elevação dos recursos disponíveis, observa-se também que a equipe do Governo apresentou elevada capacidade de execução orçamentária, com percentual de execução anual superior a 80% do orçamento autorizado durante o período analisado, à exceção apenas do ano de 2005, em que a execução orçamentária ficou em 62,33%, chegando ao pico de quase 94% nos anos de 2008 e 2010, fato que pode ser considerado um indicador de eficiência da gestão e ter influenciado o aumento contínuo do orçamento da Secretaria (VITÓRIA, 2012d).

O aumento quantitativo dos recursos financeiros da Secretaria repercutiu também no aumento no quadro de pessoal que, no final do exercício de 2005, havia atingido o percentual de 69%. Todavia não encontramos um número preciso relativo ao contingente desses trabalhadores (VITÓRIA, 2005b). No ano de 2006, havia 387⁵⁵ servidores vinculados diretamente à Secretaria, com apenas 57 efetivos; em 2007, os trabalhadores com vínculo direto eram 396, com 79 efetivos; em 2008, o número de servidores com vínculo direto passou para 399, dos quais 116 eram efetivos. Apenas nesse ano é que se contou com um contingente de 648 trabalhadores contratados por Organizações Não Governamentais (ONGs), chamadas de parceiras, totalizando

⁵⁴ O orçamento da SEMAS envolve três unidades orçamentárias: a Secretaria de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência (VITÓRIA, 2012e).

⁵⁵ Excluem-se desses números os trabalhadores vinculados a ONGs e os prestadores de serviços terceirizados, como limpeza e vigilância. Nos cálculos da Secretaria estão inseridos estagiários, mas não conseguimos precisar o quantitativo exato deles, que, todavia, parece ter gravitado em torno de 150 por ano.

1.048 servidores, excluídos desse total uma parte deles, responsável por serviços de limpeza e vigilância⁵⁶.

Em 2010, um diagnóstico mais preciso sobre os recursos humanos da Secretaria indicou um total de 1.155 trabalhadores distribuídos nas seguintes áreas, conforme se observa na Tabela 2.

Tabela 2 – Recursos Humanos da SEMAS em 2010.

Área	Diretos	Indiretos	Total
Proteção Social Básica	157	558	715
Proteção Social Especial de Média Complexidade	40	91	131
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	55	189	244
Gestão e Controle Social	40	3	43
Administrativa	19	3	22
Total	311	844	1.155

Fonte: Vitória (2010g).

Nota: Dados adaptados pelo autor.

Em relação ao processo decisório, verificamos que a SEMAS adotou, durante todo o período, um modelo participativo. Sustentou a participação dos Conselhos Setoriais, reunindo-os, inclusive, em uma seção própria denominada Casa dos Conselhos (VITÓRIA, 2012e). Estiveram vinculados à SEMAS, além do Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória (COMASV)⁵⁷ e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA)⁵⁸, estes obrigatoriamente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória (COMCAVI)⁵⁹, o Conselho Municipal do Idoso (COMID)⁶⁰ e o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência (COMPED)⁶¹. Internamente, foram instituídos outros espaços de participação, que compunham o processo decisório local. Dentre esses espaços, destacamos as Comissões Locais de Assistência Social, que funcionavam como conselhos vinculados aos territórios dos CRASSs, que contavam com uma participação mista de profissionais, gestores e assistidos locais; os Coletivos Territoriais, que se constituíam como espaços de reunião dos trabalhadores e gestores da área de assistência social, também

⁵⁶ Os trabalhadores responsáveis pelos serviços de limpeza e vigilância eram contratados através da Secretaria de Administração, à exceção do pessoal de limpeza, contratado por convênios com as ONGs, e do pessoal da área de vigilância constante do quadro de servidores efetivos.

⁵⁷ Instituído pela Lei nº 6.811, de 15 de dezembro de 2006.

⁵⁸ Criado pela Lei nº 6.364/2005.

⁵⁹ Criado pela Lei nº 3.751/1991, alterada pela Lei nº 4.174/1995.

⁶⁰ Criado pela Lei nº 4.946/1999.

⁶¹ Criado pela Lei nº 3.975/1993.

vinculados aos territórios de assistência sob a coordenação dos CRASs, constituindo-se como espaços de debate técnico e deliberações sobre as questões locais; os Comitês Gestores, dos quais participavam quinzenalmente gerentes e secretariado, incluídos mensalmente os coordenadores.

Externamente, no âmbito do Município, a SEMAS participava das Câmaras Territoriais, nas quais se reuniam gestores locais, a partir da divisão territorial geral da Prefeitura. Essas Câmaras contemplavam todas as áreas do Governo e tinham como objetivo discutir e propor soluções para as questões locais, sob a coordenação de um secretário para cada uma. Duas delas eram coordenadas pela SEMAS. A Secretaria também compôs duas edições do Orçamento Participativo da Cidade (2006 e 2008) e colaborou na elaboração do planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), em 2008, além de manter assento no Comitê de Política Social e no Comitê de Desenvolvimento Econômico e Urbano (VITÓRIA, 2008b).

Em nível metropolitano, a SEMAS integrou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT); em nível estadual, foi membro nato⁶² da Comissão Intergestora Bipartite (CIB), compôs a diretoria do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social do Espírito Santo (COGEMAS-ES) e foi, ainda, representante da Região Sudeste no Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (CONGEMAS) (VITÓRIA, 2008b).

Ao considerarmos os aspectos de adequação da SEMAS às previsões da PNAS, verificamos que a Secretaria aderiu à gestão plena do SUAS desde 2006, quando recebeu a classificação de município de grande porte, de acordo com critérios estabelecidos pela mesma PNAS, e passou a receber os recursos adequados a esse nível de gestão bem como assumiu as responsabilidades da gestão plena (VITÓRIA, 2008b).

A organização administrativa da SEMAS divide a cidade em doze territórios (Fotografia 6) de assistência social que, no ano de 2011, atendiam os 79 bairros da cidade. Em cada território havia um CRAS e para cada quatro CRASs havia um CREAS. No total, nesse ano, a SEMAS dispunha de sessenta estruturas físicas de atendimento (VITÓRIA, 2011b).

⁶² Por ser capital.

locais, como o Programa Família Cidadã⁶⁸, o Auxílio-Defeso⁶⁹, o Benefício Emergencial para Vítimas de Desastre⁷⁰, o Programa Vitória Mais Igual e o Programa Estadual Incluir (VITÓRIA, 2008b),

Os Programas Família Cidadã, Vitória Mais Igual e Incluir caracterizavam-se como Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs), beneficiando 350 famílias pobres e extremamente pobres. O recebimento desse auxílio financeiro ficava condicionado ao cumprimento de exigências nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Os demais Programas caracterizavam-se como benefícios eventuais (VITÓRIA, 2012e). O Auxílio-Defeso⁷¹ destinava-se a catadores de caranguejos, e equivalia a um salário mínimo. Pago nos meses de outubro, novembro e janeiro, períodos em que essa atividade era proibida, beneficiou, em média, cem catadores por ano. O último benefício a compor esta lista foi o Auxílio-Leite, instituído em 2008. Destinava-se a famílias com crianças que apresentavam necessidades de alimentação diferenciada (VITÓRIA, 2005b, 2008b).

Em relação à rede de serviços, a SEMAS, em 2005, dispunha de 24 repartições públicas de assistência. No final da primeira gestão, em 2008, esse quantitativo subiu para 49 e, em 2012, para 62. Ao longo do período analisado, alguns projetos e/ou serviços foram integrados a outros ou descontinuados. A respeito dos dois centros de referência da assistência social, os CRASs e o CREAS, havia, em 2005, cinco unidades dos primeiros e, ao final de 2012, doze. Os três⁷² CREASs existentes em 2012 foram implantados em 2010. Unificavam serviços dispersos na cidade e segmentados por tipos de violação de direitos e fases geracionais, a partir das unidades dos CREASs e das previsões dos serviços, observando o princípio da matricialidade sociofamiliar, de acordo com as normativas da PNAS. No que diz respeito à PSE de alta complexidade, havia seis unidades de acolhimento em 2005 e quatorze em 2012 (VITÓRIA, 2008b, 2012e).

⁶⁸ Criado pela Lei nº 4.301/1996 e regulamentado pelo Decreto nº 9.827/1996.

⁶⁹ Auxílio-defeso. Lei Municipal nº 6.426/2005.

⁷⁰ Trata-se de um benefício vinculado à política de defesa civil, que, no entanto, é administrado em conjunto com os demais.

⁷¹ Lei Municipal nº 6.426/2005.

⁷² Nos relatórios do Município, consta a existência de quatro CREASs, considerando-se um deles como CREAS temático, destinado ao atendimento à população em situação de rua, fazendo referência ao Centro Pop (VITÓRIA, 2008b). A partir da Tipificação e dos Cadernos de Orientação, o próprio MDS parou de se referir ao Centro Pop como CREAS. Abordaremos o assunto quando tratarmos desse Centro.

Como é possível observar, o período analisado foi marcado por crescimento acentuado da Secretaria de Assistência Social de Vitória como um todo, especialmente na área da política de assistência social. Esse crescimento, no entanto, ocorreu à custa de um amplo processo de terceirização. Essa opção foi a alternativa adotada para enfrentar as dificuldades do processo burocrático da administração pública, associado às intervenções de terceiros, diante do baixo reconhecimento da capacidade técnica da Secretaria. No Relatório de Gestão referente ao ano de 2005, concluía-se que os avanços alcançados naquele ano tinham ocorrido “[...] à custa de muito esforço [...], ante a [...] burocracia que é imensa e torna muito lento o andamento dos processos” (VITÓRIA, 2008b, p. 82). Em outro trecho do mesmo relatório, argumentava-se:

Houve aumento dos processos com aumento do número de setores por onde eles passam, além da demora nos procedimentos [...] servidores de outras secretarias querem entrar no mérito dos processos. Considerou-se que a Comissão de Avaliação de Despesas – CADES⁷³ – tirou autonomia do ordenador de despesa (VITÓRIA, 2008b, p. 82).

Entendemos, portanto, que o contexto do processo de terceirização dos serviços executados pela SEMAS se insere no campo das barreiras que a Secretaria enfrentava para garantir seu funcionamento. Em 2008, considerava-se a esse respeito: “Os órgãos-meio têm que introduzir uma sistemática de avaliação dos serviços que prestam às secretarias fins, ouvi-las para que possam aperfeiçoar seus processos de trabalho” (VITÓRIA, 2008b, p. 83).

Feitas essas observações, apontamos que o crescimento da SEMAS foi possível apenas devido a um amplo processo de terceirização, independentemente da modalidade que esta pudesse apresentar, fosse através dos instrumentos então chamados convênios, dos termos de parceria e dos termos de responsabilidade, entre outros (VITÓRIA, 2011c).

Assim, foram terceirizados os serviços de vigilância, limpeza e frota de veículos, atividades tipicamente terceirizadas nas administrações públicas “modernas”, por serem consideradas complementares ao funcionamento do órgão público e não

⁷³ Instituída pelo Decreto nº 13.403/2007, abrangia as Secretarias de Administração, Fazenda, Gestão Estratégica e Controladoria, com competência para autorização de despesas de custeio e investimentos em todas as secretarias do Município, à exceção das Secretarias de Saúde e Educação.

naturais à execução da função pública. Para além dessas atividades, a execução administrativa de grande parte de todos os serviços da competência da Secretaria foi terceirizada, além dos serviços de pessoal (VITÓRIA, 2011c).

Para Taufner (2013, p. 127), os convênios

[...] garantem, além da compra de materiais permanentes e de consumo, a prestação de serviços diversos e a contratação de pessoal. [...] o gasto com pessoal consome boa parte dos recursos transferidos, podendo representar em média 70% dos valores de convênio.

Foram ainda terceirizados projetos, como os desenvolvidos pelos SCFVs, para os quais havia provisão legal de estabelecimento de parcerias público-privadas. Entretanto a terceirização também atingiu as duas principais unidades de atendimento da política de assistência, os CRASs e o CREAS, e os serviços que integravam (VITÓRIA, 2011c). Para se ter uma ideia do grau de terceirização, apenas até o ano de 2006 o percentual de execução indireta dos recursos destinados aos CRASs foi inferior a 90%; nesse ano, foram executados diretamente 58,28%; nos anos seguintes, os recursos aplicados indiretamente chegaram a 99,96%. Quanto ao CREAS, foi iniciado em 2010, com 72,1% de execução indireta, finalizando o ano de 2012 com um percentual de 89,0%.

No geral, entre os anos de 2005 e 2012, a média de execução indireta dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social foi de 59,84%, tendo alcançado o limite máximo de 70,9% no ano de 2010 (TAUFNER, 2013).

A Tabela 3 apresenta um demonstrativo dos instrumentos de parceria firmados.

Tabela 3 – Demonstrativo de instrumentos de gestão firmados pela SEMAS entre 2005 e 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Convênio/Termo de Parceria	37	48	37	52	52	26	20	21
Contratos da rede socioassistencial	5	8	14	19	21	15	10	9
Contratos de locação	8	15	16	21	26	25	30	29
Termos de responsabilidade (FIA)					22	30	23	33
Copatrocínio	3	4	3	2	2	2	2	1
Convênios de captação						16	8	8
Comodatos						4	3	3
Total	53	77	70	94	123	118	96	104

Fonte: Vitória (2012e).

Nota: Dados adaptados pelo autor.

Observa-se na Tabela acima aumento em todas as modalidades de instrumentos de gestão, à exceção dos convênios/termos de parceria. Entretanto, a redução no quantitativo desse item não significou redução na importância dos instrumentos dessa modalidade. Antes, ao analisar tais instrumentos, verificou-se que houve uma concentração de recursos em termos, com volumes financeiros cada vez maiores, ultrapassando o montante de R\$6.000.000,00 em um único instrumento.

A SEMAS ocupava, em 2008, sessenta imóveis: 21 eram locados, seis estavam em processo de locação, dezenove eram próprios, cinco foram cedidos e nove foram locados através de convênios. Em geral, os imóveis onde era executada a maior parte dos serviços eram reconhecidamente inadequados para a função a que se destinavam, sendo constantes as dificuldades de manutenção (VITÓRIA, 2008b).

Expressando uma visão de naturalização do processo de terceirização, o Relatório de Gestão de 2008 afirmava:

Todos os instrumentos fazem parte efetiva da gestão, sendo de grande contribuição para os atendimentos na área da assistência social, que trabalha com as situações de vulnerabilidade das pessoas nos diferentes ciclos da vida, cada um com sua linguagem, forma de ser, demandas e necessidades (VITÓRIA, 2008b, p. 34).

Uma das justificativas para a adoção desse modelo de gestão consta também desse Relatório, como a “[...] incapacidade de gestar tudo sozinha” (VITÓRIA, 2008b, p. 35).

Em outro documento, lê-se:

Ficaria difícil, para a SEMAS, senão impossível, ter estrutura própria em todos os territórios da cidade para execução de suas ações. As Ongs são flexíveis, têm capilaridade, maior autonomia e são mais rápidas na realização de suas ações. Quando conveniadas, agregam contrapartidas aos projetos e ações, muito embora estas contrapartidas não sejam reconhecidas e nem sempre fáceis de serem mensuráveis (VITÓRIA, 2012a, p. 73).

Foge aos objetivos deste trabalho aprofundar as questões que envolvem a terceirização na administração pública e/ou a privatização da assistência social. Todavia consideramos que é possível que tal escolha apresente problemas, independentemente da opção teórica que se adote: os custos das compras são mais elevados, pois estas são realizadas de maneira fragmentada; as possibilidades de

controle são reduzidas, havendo inúmeras delas relacionadas à utilização inadequada dos recursos públicos; a contratação de pessoal por meio de convênios é mais onerosa que a contratação direta, sobre a qual não incidem alguns impostos e contribuições trabalhistas, havendo, além disso, dificuldades relacionadas à rotatividade do pessoal conveniado. Isso sem entrar no mérito de que o quantitativo de recursos transferidos para algumas entidades, que chegaram a gastar sozinhas mais de 15% do orçamento da Secretaria, coloca-a, em muitas ocasiões, em uma situação de poder para fazer frente ao gestor local. Enfim, essa alternativa possibilitou a expansão dos serviços de assistência social em Vitória durante os anos analisados, todavia não sem custos para o Município e para a política de assistência social.

3.3 REDE MUNICIPAL DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: OFERTAS E COBERTURAS

No contexto da política municipal de assistência social, o atendimento à população em situação de rua compreende uma rede específica, situada no grupo de serviços de PSE de Média e Alta Complexidade, com algum acesso a benefícios sociais e eventual inserção em outros serviços para além dos da rede específica de atenção a essa população.

O período entre 2005 e 2012 foi marcado por significativo crescimento da rede de atenção destinada a esse público. Vejamos um pouco desse contexto e de como se desdobrou o atendimento a essa população.

3.3.1 Formulação da atenção à população em situação de rua num contexto de tensões

A política municipal de atenção à população em situação de rua, no contexto da assistência social, constitui uma área que sofre cotidianamente influências externas. Entre os sujeitos que interferem ou influenciam na atuação municipal voltada a essa população, destacamos os moradores dos bairros onde se encontram pessoas nessa situação, comerciantes, autoridades locais, a imprensa, o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR) e instituições de defesa de direitos humanos,

entre outros. De modo geral, os argumentos contrários partem da perspectiva da suposta insegurança que a presença dessas pessoas traz, associada à possibilidade de ilícitos, além do prejuízo ao aspecto estético da cidade.

Entre os principais meios de comunicação da administração da PMV sobre esse assunto figuravam o Serviço Fala Vitória 156⁷⁴, a Ouvidoria Municipal, a imprensa, os expedientes das indicações da Câmara de Vereadores, os autógrafos de lei, as “denúncias” ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, além da abertura de processos administrativos e comunicações verbais, entre outros.

Implantado em outubro de 2008, o Serviço Fala Vitória 156 configura-se como um canal por meio do qual os munícipes solicitam serviços de poda de árvores, limpeza urbana, recolhimento de entulhos, reparos e manutenção em iluminação pública, reparos de vias públicas e atendimento à população em situação de rua. Do dia 2 de dezembro de 2011 até o dia 31 de dezembro de 2012, foram registrados no sistema 1.065 chamados de atendimento⁷⁵ a pessoas em situação de rua, o que significa aproximadamente três chamados por dia (VITÓRIA, 2013c, p. 4).

As solicitações de atendimento à população em situação de rua registradas por meio desse canal são repassadas em tempo real para as equipes nas ruas, através de avisos automáticos de um sistema informacional. Essas equipes devem realizar o atendimento e relatar, via sistema, o resumo/resposta a ele dado. O Call Center, por sua vez, dá retorno sobre o serviço prestado e aplica um questionário de avaliação do grau de satisfação do munícipe sobre o atendimento realizado. Ao ligar para esse serviço, o munícipe recebe ainda um número de protocolo, com o qual pode acompanhar o andamento de sua solicitação, sendo-lhe definido um prazo de resposta que, para esse tipo de demanda, é de cinco dias corridos. Isso é feito automaticamente, através do próprio sistema, comunicados às hierarquias⁷⁶, em

⁷⁴ Trata-se de um serviço de utilidade pública municipal, operado por meio de um *Call Center*, regulamentado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) através da Resolução nº 357, de 15 de março de 2004.

⁷⁵ Em 2 de dezembro de 2011, a administração municipal assumiu a gestão direta do sistema de informações utilizado pelo Fala Vitória 156. Os dados referentes aos anos precedentes não foram disponibilizados pela empresa proprietária do *software* anterior.

⁷⁶ Em prazos definidos, avisava-se à coordenação, em seguida à gerência; em caso de não resolução, ao gabinete da SEMAS e, finalmente, ao gabinete do prefeito.

tempo definido, os eventuais descumprimentos dos prazos de resposta, o que se constitui num elemento de forte pressão sobre os trabalhadores.

Além disso, o Fala Vitória 156 deixa o atendimento à população em situação de rua no escopo de serviços públicos objetivos direcionados a coisas, manifestando a todo tempo exacerbada preocupação com a “satisfação do solicitante”, que deve ter seu pedido atendido de algum modo, seja pela saída das pessoas do local em que se encontram, seja pela percepção de que alguma intervenção está em curso, provocada pela visita de um agente público. Isso contribui para manter o reclamante em um período de espera, mas até certo ponto. Parte-se da compreensão de que o munícipe, caso a administração não atenda diretamente a demanda, pode utilizar-se de outros mecanismos, como recorrer à imprensa, a algum vereador ou a outra autoridade local, o que, por sua vez, pode tensionar o Poder Público Municipal (VITÓRIA, 2008a).

Os representantes do Legislativo Municipal mantinham a prática de acolher reclamações e encaminhá-las ao Executivo, verbal ou formalmente, através de expedientes, como as indicações⁷⁷ e os autógrafos de leis⁷⁸. Entre os anos de 2005 e 2012, o Executivo Municipal recebeu 13.587 indicações e 2.630 autógrafos de lei do Legislativo. Não foi possível precisar o quantitativo desses expedientes específicos para a SEMAS e restritos ao assunto população em situação de rua (VITÓRIA, 2012e).

Das 25 indicações da Câmara disponíveis na SEMAS⁷⁹, quatro propunham estudos sobre uma solução social para o problema; quatro, para que fossem realizadas abordagens a essas pessoas; três, para que se fizesse o monitoramento e acompanhamento da população em situação de rua; uma, para que lhe fosse dado acompanhamento social; uma, para que se tomassem providências com vistas ao combate ao uso de drogas realizado por essa população na Cidade; uma, para que se adotassem medidas cabíveis visando resolver o problema dos moradores de rua; duas, para que se tomassem providências a fim de impedir a permanência dessas pessoas em praças; uma, para que o Município solucionasse o problema das pessoas em situação de rua; duas, para que se resolvesse a situação de acampados em praias

⁷⁷ Indicação é o instrumento legislativo aprovado pelo Plenário ou pela Mesa Diretora, cuja finalidade é sugerir que outro órgão tome as providências que lhe forem próprias, devendo responder formalmente ao Legislativo.

⁷⁸ É documento oficial, legislativo, com norma final aprovada pelo Plenário e enviada para sanção e promulgação pelo Executivo.

⁷⁹ Referem-se a processos do período que ainda não estavam arquivados.

e em áreas de restinga; uma, para que fossem retirados da praia; uma, para que se inibisse sua presença na cidade; uma, para que se fechasse qualquer espaço vazio embaixo de pontes; três, para que a Prefeitura os recolhesse e os mantivesse em abrigos e, finalmente, uma, para que a SEMAS estabelecesse como requisito o aproveitamento de 2% de pessoas em situação de rua em seus instrumentos de gestão, nos quais houvesse possibilidade de contratação de pessoal.

Quanto à ação da Imprensa, verificamos que a gestão da PMV demonstrava preocupação estratégica com sua imagem, mantendo, além dos setores internos de comunicação, assessoria de imprensa e *marketing*, uma consultoria externa em comunicação.

Sem inteligência mercadológica, uma empresa não passa de uma embarcação à deriva, flutuando ao sabor do vento e das marés. No oceano, mesmo um megatransatlântico se comporta como um pequeno veleiro sem as ferramentas de navegação. A nossa ferramenta de monitoramento de jornalismo, batizada de Navegador, fornecerá informações sobre sua imagem, seu mercado e seus concorrentes, apoiando suas decisões em busca do aperfeiçoamento da relação com seus *stakeholders* e na conquista de seus potenciais clientes (CATIVA COMUNICAÇÃO, 2011, p. 7).

No Relatório contendo essas análises, verificamos que foram veiculadas na imprensa local, no ano de 2010, 13.556 matérias⁸⁰ sobre a PMV e, do mês de junho de 2011 até o final do ano, 8.960. Essas matérias recebiam classificações valorativas⁸¹. No ano de 2010, por exemplo, 62,8% das veiculações sobre a Prefeitura foram classificadas como positivas e 9,8% como negativas; em 2011, 59,1% foram positivas e 9,5% negativas. Essa classificação indicava a estratégia de condução da gestão, influenciando diretamente na organização ou reorganização de determinadas áreas, com vistas a atingir a satisfação do munícipe, ou, ainda, a adoção de estratégias de *marketing* de modo a influenciar a opinião pública sobre determinado tema (CATIVA COMUNICAÇÃO, 2011; VITÓRIA, 2008a, 2009c).

⁸⁰ Foram auditadas matérias veiculadas em TV, rádio, jornal impresso e jornais na Rede Mundial de Computadores.

⁸¹ As matérias veiculadas eram classificadas em **neutras** (aquelas que não impactavam a imagem da PMV), **positivas** ou **negativas** (aquelas que eram favoráveis ou desfavoráveis à imagem do órgão) e **equivalentes** (as que traziam dados que mantinham a imagem da Prefeitura equilibrada entre o negativo e o positivo, como, por exemplo, um acontecimento ruim, a respeito do qual o Órgão tomava uma atitude para reverter a situação (VITÓRIA, 2012d).

De acordo com os dados de análise de *clippings* constantes nos relatórios da Cativa Comunicação (2011), à SEMAS, em geral, foi atribuído um percentual de matérias negativas superior às da média da Prefeitura.

Tabela 4 – Comparativo de *clippings* de média entre 2006 e 2012.

Ano	Matérias Veiculadas			
	Total	% de positivas	% de negativas	% de neutras
2006	422	53%	38%	9%
2007	443	74%	10%	16%
2008	414	63%	8%	29%
2009	354	73%	10%	17%
2010	264	72%	13%	15%
2011	331	60%	24%	16%
2012	335	53%	21%	26%

Fonte: Vitória (2009c).⁸²

Nota: Dados adaptados pelo autor.

Foi relatado que o percentual de matérias negativas referentes à SEMAS estava diretamente relacionado ao assunto população em situação de rua. No entanto, ao longo do período analisado, houve redução desse percentual em função da implantação da rede de serviços de atenção a essa população (VITÓRIA, 2008b, 2009c, 2012e).

A Imprensa tendia a influenciar ainda outros atores, como ocorreu em maio de 2011, quando, após um período de reportagens envolvendo a população em situação de rua, o Ministério Público Estadual, através de Núcleo de Proteção aos Direitos Humanos, notificou à SEMAS, por meio de uma carta recomendatória, que, num prazo de noventa dias, deveriam ser recolhidos em abrigos todos os “moradores de rua” (VITÓRIA, 2011a). Consta ainda

[...] um telefonema [...] da Superintendência Patrimonial da União, solicitando que a abordagem fosse até o terreno da Av. Vitória para solicitar que o grupo se retirasse do local amigavelmente, pois, segundo ele, seria construído um muro em volta do terreno. Afirmou que, caso eles se recusem a sair, a PM seria acionada (VITÓRIA, 2012f, p. 15).

⁸² Não foi realizada a *clippagem* das matérias no ano de 2005. Em relação ao ano de 2012, os dados referem-se a coleta dos meses de janeiro a novembro.

Em outras demandas, ainda, observamos ampla articulação para a retirada de “moradores” de rua da área portuária, em períodos de recebimento de cruzeiros, da porta de teatros, de praças, entre outras. Diante dessas pressões higienistas, o MNPR e outras instituições de defesa dos direitos humanos tensionavam a PMV contra a violação de tais direitos, requerendo a implementação e a garantia de funcionamento de uma política de atenção à população em situação de rua nos moldes do Decreto Presidencial nº 7.053/2009.

No início do ano de 2013, o MNPR entregou à nova gestão um documento contendo uma síntese das reivindicações feitas à administração anterior, que não haviam sido atendidas. Constavam desse documento 25 reivindicações, entre as quais requisitava-se que fosse implementada a política nacional para população em situação de rua; em relação a assistência, fosse ampliada a quantidade de vagas nos abrigos, garantindo-se o funcionamento dos serviços destinados a essa população nos finais de semana; fosse melhorado o atendimento nas Casas Lares para que elas deixassem de ser um espaço manicomial, segundo a opinião deles; fosse concedido vale-social para facilitar acesso a serviços e busca de trabalho (VITÓRIA, 2013b).

Para a Secretaria Municipal de Saúde, demandava-se a implantação de política de saúde para a população em situação de rua no Município; a garantia de atendimento em qualquer Unidade de Saúde; o fortalecimento de programas já existentes; o aumento do número de vagas e a criação de alternativas para o tratamento da drogadição, sem internação compulsória, além da solicitação para que fosse implantado o Programa Saúde da Família para essas pessoas e efetivado o Programa Consultório na Rua (VITÓRIA, 2013b).

A carta solicitava, ainda, a inclusão da população em situação de rua nos programas habitacionais do Município e a garantia a essa população da gratuidade e do acesso, sem discriminação, ao restaurante popular. Pedia que fosse assegurada a continuidade da turma de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Centro Pop; fossem ampliados os horários e diversificados os locais de atendimento para essa turma, além de oportunizar acesso aos programas de esporte e ações culturais; fossem criados cursos de qualificação e requalificação profissional para pessoas nessa situação e implantadas cotas de emprego nos serviços de contratação direta e indireta da Prefeitura (VITÓRIA, 2013b).

Solicitava também a reforma de banheiros públicos na Cidade e a formação dos profissionais envolvidos no trabalho com essa população, com destaque para os da Secretaria de Serviços, a fim de que realizassem abordagem respeitosa nos momentos de limpeza da Cidade, e para os agentes de segurança, a fim de capacitá-los para uma abordagem humanizada. Finalmente, reivindicava que fosse garantida a integridade física das pessoas em situação de rua bem como a conservação de sua documentação e demais pertences; fossem responsabilizados os profissionais que violassem seus direitos e acompanhadas as investigações de casos de violência contra essas pessoas; fosse aberto um núcleo específico na Secretaria de Cidadania para denúncias e atendimento dos casos de violação (VITÓRIA, 2013b).

Com base nas respostas da SEMAS aos documentos citados, a ação pública, no que concerne à política de assistência social, operou-se em dois sentidos, ora reafirmando os direitos da população em situação de rua e dialogando com os demandantes, ora desfavorecendo essa população, assumindo posturas que contribuíam para casos de violação desses direitos.

Em geral, em todas as respostas às solicitações que envolviam a população em situação de rua que encontramos, a SEMAS adotava uma postura de assumir, no âmbito da administração municipal, a responsabilidade pela questão; contextualizava a situação de rua com base em informações teóricas e vinculadas ao cotidiano; dava explicações sobre a rede de serviços existente, seu modo de funcionamento, as formas de acesso, a metodologia de trabalho e os marcos legais que regulamentavam o trabalho com a população em situação de rua e impunha limites às posturas intolerantes, como, por exemplo, afirmando: “[...] não é realizado pelo serviço institucionalização e internação compulsória com o mero objetivo de saída das ruas” (VITÓRIA, 2014, p. 72). Num caso de resposta a uma mobilização comunitária contra a implantação de um abrigo, considerava

[...] a manifestação dos moradores da região do Centro legítima, mas também esclarece que é dever do poder público garantir proteção social às famílias e indivíduos que precisam dela. A implantação de uma hospedagem noturna no Centro visa assegurar que as pessoas que já dormem nas ruas da cidade tenham um lugar digno para dormir, tendo acesso à proteção sócio-assistencial a que têm direito (VITÓRIA, 2009c, p. 7).

Em outras respostas, reconhecia determinadas limitações do Poder Público, a necessidade de ações intersetoriais e até mesmo a fragilidade da rede interna, conforme exemplificado a seguir: “O encaminhamento para instituição de acolhimento só é viabilizado de acordo com a disponibilidade de vaga e perfil da instituição”, caso em que se expunha a insuficiência de vagas (VITÓRIA, 2014, p. 72).

Observamos, também, posicionamentos que responsabilizavam as pessoas em situação de rua pela própria condição, quando mencionava a importância de “[...] esclarecer que os encaminhamentos realizados pelas equipes de abordagem se dão mediante a aceitação e/ou solicitação do morador de rua” (VITÓRIA, 2014, p. 27), ou quando justificava a permanência e/ou a presença de pessoas em situação de rua em determinado local em razão da arquitetura de certos prédios ou das condições encontradas para que ali se fixassem.

A permanência de pessoas em situação de rua no local é facilitada pela própria arquitetura do edifício, que possui marquise ampliada, e de outras facilidades do entorno, como restaurantes que doam alimentos no final do expediente e comerciantes que contratam serviços, o que dificulta a aceitação de encaminhamentos (VITÓRIA, 2014, p. 62).

Outras vezes, responsabilizava a própria comunidade por manter tal situação, como podemos perceber nos trechos abaixo:

Observa-se uma relação de acolhimento por parte da comunidade, que contrata serviços desta população, doa alimentos, vestuários, móveis e utensílios e compartilha bebidas alcoólicas, o que favorece a manutenção do grupo no local (VITÓRIA, 2014, p. 27).

[...]

Salientamos que uma das razões para permanências destas pessoas no local e em outros pontos deste bairro está relacionada às condições para o agrupamento e permanência dessas pessoas em situação de rua no bairro, como recebimento de doações, como dinheiro, roupas, colchões, cobertores e alimentos em geral, a existência de água potável e para banho, banheiro ou local equivalente e proteção das intempéries do tempo, etc. (VITÓRIA, 2014, p. 15).

Detectamos, também, casos em que se reconhecia a adoção de ações com características mais rígidas contra a população em situação de rua, efetuadas diretamente pela Secretaria ou por outros órgãos do Governo, como a adoção de medidas arquitetônicas para impedir a permanência dessa população em

determinados locais, o fechamento de espaços abertos embaixo de pontes, a retirada de bancos das praças e demolições.

No aquaviário, teve início a demolição do local e a população que ocupava o mesmo foi encaminhada para atendimento junto a rede sócio-assistencial, como encaminhamento para tratamento da dependência química, para abrigo e atendimento no Centro Pop (VITÓRIA, 2014, p. 35).

A SEMAS falava ainda sobre a imposição da circulação para a população em situação de rua e sobre a retirada de seus pertences. Tais práticas eram narradas como estratégias para forçar essa população a aceitar encaminhamentos, como se observa nos dois casos citados abaixo:

Na última semana foi realizada uma ação de retirada dos pertences acumulados na praça pelos moradores de rua, o que contribui para minimização do impacto ambiental do fenômeno e talvez facilite a aceitação de encaminhamentos.

Foi realizada uma ação da área de segurança com apoio da Secretaria de Serviços, onde foram retiradas barracas e demais pertences dos moradores de rua com consequente dispersão do grupo, o que de certa forma “resolveu” a questão momentaneamente (VITÓRIA, 2014, p. 62).

Finalmente, a respeito da solicitação de reserva de vagas constante tanto na carta do MNPR quanto na indicação de um vereador, a SEMAS manifestava-se sugerindo que

[...] se provoque junto aos grandes e médios empresários e empresas prestadoras de serviços do município de Vitória, a viabilidade de reserva de 2% das vagas de trabalho para população em situação de rua, o que apreendemos ser de competência da Secretaria de Gestão do Governo promover tal articulação e discussão com os empresários (VITÓRIA, 2014, p. 57).

Consideramos que os posicionamentos acima descritos não se constituem particularidades de Vitória, conforme registrado por outros estudiosos.

Entre as ações que entendemos como tendências de atuação diante da população em situação de rua, podemos apontar alterações na arquitetura das cidades, como a prática de construção de edifícios sem marquises; áreas pensadas para impedir que essas pessoas permaneçam nas ruas, como ausência de espaços sombreados ou protegidos da chuva; indisponibilidade de locais onde se possa obter água ou próximos a sanitários públicos, além da nova modalidade de construção de praças

sem bancos e/ou sem áreas de sombras e de pontes com rampas íngremes em suas partes inferiores ou com pedras pontiagudas, de modo a inviabilizar que pessoas nessa situação ali se instalem (GRANADO, 2012; QUINTÃO, 2012). Outras tendências seriam a imposição de limites para conter os moradores de rua em determinadas áreas das cidades, com adoção de medidas rígidas para o caso de transgressão, a construção de muros ao redor de praças para impedir a entrada e/ou a permanência dessas pessoas em seus interiores (BIAGGIO, 2010; BIAGGIO; VERÓN, 2010).

Os Serviços de Segurança Pública têm forçado a população em situação de rua a adotar um estilo de vida nômade em praticamente todos os locais onde está presente (BIAGGIO, 2010; EISSMANN; ESTAY, 2006; OTALVARO, 2009). Essa modalidade de intervenção tem sido registrada em várias cidades da América Latina, inclusive no Brasil. Eissmann e Estay (2006) registram que as praças de Santiago passaram a ser cercadas para impedir a presença de pessoas em situação de rua. Strikland (2012) relata a mesma prática no México, acrescentando que, em várias áreas das cidades, começaram a ser adotadas práticas de expulsão e/ou recolhimento. Kasper (2006) registra a prática chamada de “rapa” em São Paulo, por meio da qual são recolhidos todos os pertences dos moradores de rua. Pereira (2008) descreve situação semelhante em Brasília, em que ocorre a expulsão da população em situação de rua para cidades vizinhas, por agentes públicos que também recolhem seus pertences e impõem sua circulação. Narra, inclusive, um caso emblemático de um senhor que se escondia em um buraco no chão, onde mal cabia, para evitar tais abordagens. Giorgetti (2010) analisa que essa postura intolerante registrada em nosso contexto em relação à população em situação de rua está vinculada à forte influência que a teoria conhecida como higienismo deixou como marca em nossa história recente.

No Uruguai, vem-se enfrentado a permanência das pessoas nas ruas durante a noite com abordagens, inclusive mediante a ação de guardas, para conduzir as pessoas aos abrigos. Divulga-se também a existência de uma central telefônica, por meio da qual alguém que veja uma pessoa nas ruas pode solicitar atendimento, caso em que uma “brigada” vai até o local e conduz essa pessoa a um abrigo noturno, isso porque não é permitido dormir ao relento.

Em Buenos Aires, após a criação do Pacto de Convivência da Cidade, que flexibilizou a utilização dos espaços públicos por essas camadas mais pobres da população e reduziu o poder arbitrário das polícias de prender para averiguar identidade, entre outras prisões administrativas, que poderiam ter duração de até um mês, registrou-se recentemente um movimento de retrocesso, promovido pelas áreas mais conservadoras, e a criação de uma Unidade de Controle do Espaço Público atrelada à área de fiscalização e às polícias, atuando com o objetivo de garantir a limpeza dos espaços públicos ante os chamados intrusos (BIAGGIO, 2010).

Para além desse cenário de pressões, entendemos que, nos últimos anos, alguns acontecimentos envolvendo a luta pela defesa dos direitos da população em situação de rua contribuíram para a construção e implementação de serviços de atendimento a essa população, exemplificamos A Criação do Fórum Nacional de Estudos Sobre a População em Situação de Rua no ano de 1993, a Criação do Movimento Nacional sobre População em Situação de Rua no ano de 2005 e a Realização da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua em 2008, entre outros.

Nesse processo, ainda, algumas conquistas alcançadas com a formulação de leis e outras regulamentações, no contexto de luta por direitos, têm norteado a construção da atenção à população em situação de rua, impondo inclusive limites, pelo menos do ponto de vista formal, a posturas nitidamente violadoras desses direitos, bem como estabelecendo parâmetros de atuação (Quadro 4).

Quadro 4 – Legislação que orienta a atenção à população em situação de rua no âmbito da política de assistência social.

Anos	Regulamentação
1988	Promulgação da Constituição Federal
1993	Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social
2004	Publicação da Política Nacional de Assistência Social
2005	Publicação da Norma Operacional Básica do SUAS
2005	Promulgação da Lei nº 11.258, que alterou a LOAS
2007	Promulgação da Lei Municipal nº 7.101/2007, que instituiu a Política de Atendimento à População em Situação de Rua
2009	Promulgação do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua
2009	Publicação da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
2011	Publicação do Caderno de Orientações Técnicas Centro POP

Fonte: Brasil (1993); Brasil (2004); Brasil (2005); Brasil (2009), Conselho Nacional de Assistência Social (2009); Brasil (2011).

Nota: Adaptado pelo autor.

Entre tais regulamentações, registramos a relevância do Decreto Presidencial nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e reafirmou a observância de princípios, como o respeito à dignidade da pessoa humana, o direito à convivência familiar e comunitária, a valorização e o respeito à vida e à cidadania, o atendimento humanizado e universalizado e o respeito às condições sociais e às diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, além do atendimento especial às pessoas com deficiência, como orientadores da atenção à população em situação de rua no Brasil.

Esse Decreto traz, como diretrizes para o atendimento, a articulação, a integração e a responsabilidade dos entes federativos, através de diferentes áreas da política pública e da sociedade civil, o incentivo às iniciativas associativas das pessoas em situação de rua, como estratégias para garantir a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, e assegurar acesso às políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda.

No campo da assistência social, observamos que apenas mais recentemente se iniciou um processo de debate e formulação de diretrizes para essa parcela da população. No texto da PNAS e da NOB de 2005, essa população era apenas citada como um dos públicos da assistência social (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005). O Plano Decenal do SUAS fazia três menções a esse público. Argumentava que era preciso regulamentar o trabalho com a população em situação de rua e os catadores; afirmava

que as proteções de assistência significavam um avanço, mas reconhecia que ainda eram inadequadas para esse segmento, justificando que essa inadequação, em parte, se dava em razão da quase inexistência de dados sobre esse público, e apontando como estratégia a realização de um censo como meta do Governo Federal para os anos de 2007 a 2010, além de garantir a cobertura de acolhimento para tais pessoas em sessenta municípios com mais de trezentos mil habitantes (BRASIL, 2007).

Em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009) caracterizou o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o SEAS, além do Serviço de Acolhimento Institucional, este em 2011, como serviços destinados ao atendimento à população em situação de rua. Em 2011, o MDS publicou mais três cadernos de orientações técnicas sobre o trabalho com essa população, normalizando o cadastramento das pessoas em situação de rua no CAD Único do Governo Federal e orientando o funcionamento da Unidade de Atendimento Centro Pop e o SEAS (BRASIL, 2011).

Tais orientações técnicas abriram possibilidades para a inclusão da população em situação de rua no PBF, a partir de 2011. No que concerne ao acesso aos serviços socioassistenciais, a atenção à população em situação de rua só foi inserida no campo da PSE de Média e Alta Complexidade por meio dos Serviços Especializados em Abordagem Social, estruturados a partir dos CREASs e do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que têm como unidade de referência o Centro Pop, e dos Serviços de Acolhimento Institucional, em suas modalidades, como os Serviços de PSE de Alta Complexidade.

Em Vitória, concebeu-se a primeira política municipal para população em situação de rua através da Lei nº 5.496/2002, que formalizava a criação dos serviços de albergue, a abordagem de rua e a Casa Lar, além de instituir o Conselho Diretor da Política para População de Rua, sobre cuja efetivação não encontramos registros. Em 2007, a Administração Municipal revogou essa legislação através da Lei nº 7.101, que reorganizou a atenção a essa população a partir dos serviços que então haviam sido implantados ou estavam em via de implantação.

Na tentativa de fomentar a articulação entre áreas do Governo na atenção à população em estudo, no final do ano de 2011 foi instituído um grupo de trabalho denominado Câmara Intersectorial de Política Pública para População em Situação de Rua. Essa

Câmara promoveu certo debate sobre o público em questão, mas enfrentou muitas dificuldades de funcionamento, em virtude da constante troca de representantes, do baixo poder decisório de suas secretarias e da dificuldade de diálogo, dada a compreensão majoritária de que a atenção à população em situação de rua caberia à assistência social.

3.3.2 O acesso a benefícios socioassistenciais e à rede de serviços

Seguindo uma lógica de análise organizada a partir da estruturação do próprio SUAS, dividimos nossa reflexão com base em dois eixos do sistema: o acesso da população em situação de rua aos benefícios e o acesso aos serviços assistenciais em Vitória.

Até o ano de 2012, não havia um benefício específico em assistência social para a população em situação de rua. Entre os benefícios que tal população podia acessar figuravam o BPC e o PBF. O acesso ao PBF foi possibilitado apenas a partir do segundo semestre do ano de 2011, quando foram flexibilizadas as regras de cadastramento desse público no CAD Único⁸³ o que se constituía pré-requisito para acesso ao PBF.

Em Vitória, o cadastramento passou a ser realizado por meio dos serviços que compunham a SEMAS, inclusive nas ruas, através do SEAS. Ao final de 2011, havia 145 pessoas em situação de rua inseridas no CAD Único. Durante o ano de 2012, foram cadastradas mais 23 pessoas. Em dezembro deste ano, foram concedidos 83 benefícios bolsa-família a pessoas em situação de rua. Constava ainda que, ao longo do ano, 31 benefícios já haviam sido cancelados, supondo-se que em razão de descumprimento de condicionalidades (VITÓRIA, 2013a).

O setor responsável pelo BPC não dispunha de registros que detalhassem se havia pessoas em situação de rua recebendo o benefício. Em 2012, constava em relatório das Casas Lares que 24 acolhidos o recebiam (VITÓRIA, 2012e). Constata-se, portanto, que o número de pessoas que recebiam uma das duas transferências de

⁸³ Regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e pelas Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011.

renda era relativamente baixo se comparado ao de pessoas em situação de rua na cidade, o que revelava a necessidade de ampliação do acesso nessa área.

Quanto à rede de serviços destinada à atenção às pessoas em situação de rua e seu acesso à política de assistência social em si, verificamos que não há registros e/ou menções sobre atendimentos a essa população e a pessoas com histórico de vida nas ruas nos relatórios referentes aos serviços do nível de PSB, como os CREASs⁸⁴, o Núcleo de Inclusão Produtiva e os SCFVs. Também não há menções a planejamento relacionado a um possível atendimento a essas pessoas nesse nível de proteção, nem registros sobre a população em situação de rua nos relatórios dos conselhos setoriais entregues à Secretaria.

Assim como o faz a Administração Geral do Município, julgamos que a população em situação de rua deve ser de responsabilidade da SEMAS. Internamente, esta seria uma responsabilidade específica dos serviços criados para esse atendimento. Não há registros de acesso a serviços externos para os que compõem esse segmento, nem menções a eventos em que tenham ocorrido encaminhamentos do nível de complexidade maior para o menor, nos termos da política contrarreferência.

O segmento de serviços para população em situação de rua abrangia serviços do nível de PSE de Média e Alta Complexidade. A rede destinada a essa população compunha-se, em 2005, do SEAS, com uma equipe atendendo a cidade como um todo, de um albergue para migrantes e de um abrigo. No final de 2012, eram quatro as equipes de abordagem territorializada com base nas áreas dos CREASs e dos CRASs, havendo ainda o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, em funcionamento no Centro Pop, um Albergue para Migrantes, um abrigo noturno, um abrigo e duas Casas Lares.

⁸⁴ Foram analisados relatórios da Gerência de Atenção a Família entre os anos de 2005 à 2012.

Quadro 5 – Comparativo da composição da Rede de Atenção à População em Situação de Rua do ano de 2005 com a do ano de 2012.

Serviço	Nível de atenção	Quantidade Ano de 2005	Quantidade Ano de 2012
SEAS	PSE/MC	1 Equipe	4 Equipes
Centro Pop	PSE/MC	-	1 Centro
Albergue	PSE/AC	1 Unidade	1 Unidade
Abrigo Noturno	PSE/AC	-	1 Unidade
Abrigo	PSE/AC	1 Unidade	1 Unidade
Casa Lar	PSE/AC	-	2 Unidades
Total		3 Serviços	10 Serviços

Fonte:

Nota: adaptado pelo autor.

Essa ampliação dos serviços ocorreu, principalmente, entre os anos de 2006 e 2007, período marcado por forte pressão popular em relação à presença das pessoas em situação de rua na Cidade e também pela emergência dos movimentos de luta pelos direitos dessas pessoas. Desses serviços, os mais representativos, o Centro Pop e a Hospedagem Noturna, foram implantados em caráter emergencial, sem observância dos processos formais, objetivando dar respostas às pressões contra tal população.

Confrontando os serviços voltados ao atendimento à população em situação de rua em Vitória com as previsões legais, observamos, de modo geral, que esses serviços eram adequados em termos de ofertas, de provisões de atendimento, de disponibilidade de equipes técnicas para execução dos trabalhos bem como da quantidade de assistidos por unidade de atendimento e do respeito à diversidade dessa população, sendo considerada sua heterogeneidade, entre outros aspectos (VITÓRIA, 2010h).

O SEAS, por sua natureza, era desenvolvido nas ruas, tendo como referência dois CREASs: o CREAS Centro e o CREAS Bento Ferreira. Justifica-se essa referência em função da localização dessas unidades na Cidade, o que facilitava a logística do trabalho, como, por exemplo, a locomoção das equipes. Os demais serviços eram executados em unidades de atendimento fixas, dispersas pela Cidade. Não foi observada em Vitória uma tendência atual, que é a da organização desses serviços nos limites da cidade ou em zonas degradadas. A quase totalidade das unidades de atendimento localizava-se em bairros residenciais, uma delas, inclusive, em um bairro que figurava entre os mais valorizados da Cidade. A única exceção era o Centro Pop, que ficava em uma zona limítrofe, próxima à Rodoviária. Essa era uma área muito degradada, onde, desde o ano de 2011, estava em construção um grande centro

esportivo, o que levou o Centro Pop a ser alvo de solicitações de fechamento ou transferência de local (VITÓRIA, 2012e).

Dada a sua localização em bairros residenciais, essas unidades eram frequentemente alvo de mobilizações para que fossem fechadas, à exceção da Casa Lar, que funcionava em um dos bairros mais valorizados da cidade. Além de ser acolhida na comunidade, ainda era constantemente procurada por interessados em realizar trabalhos voluntários (VITÓRIA, 2012e).

Diante das pressões para a retirada de serviços dos bairros, a SEMAS, como unidade gestora, adotava em geral a postura de enfrentamento para implantação e/ou manutenção do serviço na região, utilizando-se de estratégias de mobilização de lideranças locais e de instituições religiosas e realizando reuniões com a comunidade, com o objetivo de sensibilizá-la sobre a população em situação de rua.

Em algumas ocasiões, os gestores locais das unidades adotavam posturas nitidamente contrárias às diretrizes da Secretaria, como, por exemplo, a adoção de estratégias que envolviam a ampliação da quantidade de atividades internas, visando restringir o tempo livre; a limitação da saída dos acolhidos das unidades, mediante a restrição de horários; a limitação do tempo permitido para as pessoas se ausentarem do serviço; o estabelecimento de escalas para possíveis saídas, o que restringia o número daquelas que poderiam ausentar-se das unidades em cada tempo. Além disso, orientavam a população em situação de rua a não permanecerem nas áreas públicas dos bairros de modo a evitar problemas. Ao adotarem tais medidas, escolhiam fortalecer os movimentos de restrição dos direitos dessa população (VITÓRIA, 2011h).

À exceção do Centro Pop, que funcionava em um imóvel cedido pelo Governo do Estado, todos os outros estabelecimentos eram locados, o que conferia instabilidade quanto à permanência das unidades no local, além de restrições, do ponto de vista administrativo, à possibilidade de alterações, adequações e até mesmo manutenção adequada. Todas as unidades de atendimento eram apontadas como inadequadas à função para a qual eram utilizadas. Eram constantes as reclamações sobre as condições dos imóveis. Nenhum deles dispunha de condições de acessibilidade para cadeirantes, idosos e/outras pessoas com mobilidade reduzida, o que se apresentava como um limitador para o atendimento de parcela significativa da população em situação de rua. Além disso, uma vez que haviam sido construídos para outras

finalidades, sempre apresentavam problemas, como número insuficiente de sanitários, o que causava constantes conflitos; quartos em quantidade e dimensões inadequadas, o que favorecia a superlotação; inobservância de regras de saúde, como quantidade ideal de pessoas acolhidas por metro quadrado, separação necessária entre as camas, acomodação apropriada para todos, entre outros aspectos que, a nosso ver, têm relação direta com a disseminação de doenças infectocontagiosas, como a tuberculose, relatada frequentemente. No Albergue para Migrantes, por exemplo, um terço dos leitos que compunham a capacidade de atendimento declarada para o serviço constituía-se de colchões, que eram dispostos no chão; o restante abrangia camas do tipo beliche (VITÓRIA, 2009a, 2010c, 2010g, 2011h).

Quanto à adequação dos imóveis aos termos legais, verificamos que, até 2012, nenhum dos espaços de atendimento destinados à população em situação de rua tinha alvará de localização e funcionamento nem alvará do corpo de bombeiros e da vigilância sanitária.

A gestão dos serviços destinados ao atendimento à população em situação de rua, à exceção do Albergue para Migrantes, era realizada mediante parcerias público-privadas, sob a modalidade de convênios. A maior parte deles era firmada com uma única ONG, de cunho confessional, à exceção do Centro Pop, que até outubro de 2012 era gestado por meio de um contrato de prestação de serviços entre uma Organização Social e o SEAS. O SEAS, por sua vez, foi incorporado ao CREAS a partir de 2010, sendo gestado por outra ONG.

Essa modalidade de gestão, porém, não se adequava à classificação de serviços, projetos e programas adotada pelo MDS, a qual orienta que os serviços sejam executados diretamente pelos municípios, abrindo possibilidade de parcerias público-privadas apenas para a execução de projetos. Não se adequava também à Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre o assunto.

No ano de 2005, os serviços destinados ao atendimento à população em situação de rua eram gestados por meio do Convênio 17/2005, que englobava três frentes de trabalho, o serviço de abordagem, um abrigo e uma Casa Lar e tinha como objetivo geral:

Acolher a população de rua de Vitória acima de 18 anos, propiciando convivência e organização, busca de soluções para seus problemas

emergenciais e ações de caráter promocional em regime permanente, visando criar condições para o resgate da cidadania (VITÓRIA, 2005a, p. 114).

Constava de seus objetivos específicos aproximar-se das pessoas em situação de rua e “[...] atender demandas dos moradores da cidade [...]”, seguido de “[...] realizar encaminhamentos [...]”, acolher, oferecer higienização e alimentação, orientar e “[...] providenciar o retorno ao local de origem [...]”, “[...] estabelecer contato [...]” com a família, para “[...] possibilitar a reinserção” (VITÓRIA, 2005a, p. 114).

O valor inicial mensal desse Convênio era de R\$36.718,26 e o anual, de R\$771.083,46. Tinha como meta o atendimento a 130 pessoas abordadas, sessenta acolhidas em abrigo e doze na Casa Lar. Ao final da gestão, em 2012, o valor mensal subiu para R\$79.610,95 e o anual para R\$1.045.942,35⁸⁵; a meta passou a ser atender quarenta pessoas acolhidas, pois o SEAS e as Casas Lares se haviam desmembrado do Convênio.

O contrato de execução do Centro Pop⁸⁶, datado de outubro de 2006, constava com valor mensal de R\$91.955,41 e anual de R\$1.103.465,08. A meta era atender cem pessoas por dia. Ao final de 2012, o Centro Pop era executado através de um convênio ao valor mensal de R\$154,660,82 e ao custo anual de R\$1.895.771,52. Esse era o único instrumento destinado ao atendimento à população em situação de rua, do qual não constavam metas para terceiros. Ao detalhar as metas contempladas, encontramos atendimento individual e em grupo, visitas domiciliares, encontros familiares, estudos de caso, orientações jurídicas e realização de oficinas (VITÓRIA, 2012c).

O Convênio que viabilizou a execução do albergue noturno para população em situação de rua e a Hospedagem Noturna, implantada em 2007, mencionava: o projeto “[...] consiste [...] em oferecer a cada pessoa encaminhada um espaço digno de pernoite, higiene pessoal e alimentação (VITÓRIA, 2007a, p. 87). O primeiro resultado esperado desse Convênio consistia em “[...] reduzir o número de pessoas pernoitando nas ruas [...]” e, em seguida, “[...] oferecer espaço de pernoite [...]” (VITÓRIA, 2007a,

⁸⁵ A diferença do valor anual em relação à soma do valor mensal em doze meses refere-se ao valor de uma parcela única para compra de material permanente.

⁸⁶ Não foi disponibilizado o plano de trabalho referente a este contrato.

p. 89) para a população em situação de rua. Parece-nos significativa a ordem como estão dispostos os objetivos, pois expressa a prioridade com que foram pensadas as ações. O Convênio em questão foi implantado ao valor de R\$31.065,00 por mês e de R\$765.560,00 por ano. A meta era atender trinta pessoas por noite a um valor de R\$2.126,55, ou seja, R\$70,88 *per capita* por pernoite⁸⁷. No final da gestão, a previsão era atender quarenta pessoas em situação de rua a um valor de R\$1.696,39 por noite, ou seja, uma diária *per capita* de R\$56,54 por pernoite. O repasse mensal seria de R\$62.567,60 e o anual, de R\$814.267,22 (VITÓRIA, 2007a).

O Convênio 08/2007 assumiu o SEAS, a Casa Lar e implantou outra Casa Lar. O Município ficou, portanto, com duas Casas Lares, com capacidade para quinze acolhimentos cada uma. Outra meta consistia no atendimento de 130 pessoas abordadas, ao custo mensal de R\$53.246,33 e anual de R\$638.955,96. Este Convênio finalizou a gestão sem o SEAS, com capacidade de atendimento ajustada para 24 pessoas acolhidas por mês, ao valor mensal de R\$66.917,30 e anual de R\$965.981,01. Em 2012, cada pessoa acolhida custava R\$3.354,10. Os custos com estagiários, transporte e vigilância não foram contemplados no Convênio (VITÓRIA, 2007b).

O Convênio 01/2010 englobava o serviço de abordagem a partir desse ano, no entanto, ficou responsável pela gestão dos três CREASs. Não foi possível, neste estudo, a realização dos cálculos detalhando os valores destinados a cada serviço, entre os quais o serviço de abordagem. Em 2010, o valor mensal do Convênio era de R\$338.407,59, e o anual, de R\$4.060.891,14. No final da gestão, o valor mensal passou a ser de R\$397.090,46, e o anual, de R\$4.765.085,52.

Em todos os instrumentos analisados foram detectados aumentos anuais⁸⁸ de custos, entretanto não foi possível avaliar se resultaram na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Ainda sobre a administração desses serviços, verificamos que, para todos eles bem como para as unidades de atendimento, foi observado o disposto na NOB/RH, ou seja, todo pessoal técnico contratado havia concluído estudos em nível superior. Para além

⁸⁷ Acrescentem-se a esse valor os custos com vigilância, locação de imóvel, serviços de transporte, estagiários e outros de menor valor mensal ou eventuais.

⁸⁸ Diga-se acima dos percentuais estabelecidos na Lei nº 8.666/1993.

das equipes mínimas previstas e para alguns serviços foram contratados, ainda, médico psiquiatra, técnico em enfermagem e professores de alfabetização. Diante das dificuldades de acesso a outras políticas públicas, a tendência era buscar alternativas no campo da própria política de assistência social. Apenas um dos trabalhadores do quadro das unidades de atendimento chama a atenção: a figura do monitor social, caracterizada como uma função de controle, do mesmo modo que no Cadastro Brasileiro de Ocupações do Ministério do Trabalho.

Composta, então, por serviços em nível de PSE de Média e Alta Complexidade, a rede de atendimento à população em situação de rua tinha como portas de entrada o SEAS, o Centro Pop e o Albergue para Migrantes.

A previsão legal era que o SEAS funcionasse de forma “continuada e programada”, com “[...] a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa [que identificasse], nos territórios, a incidência de [...] situação de rua, [...]” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 22), visando a resolução de necessidades imediatas, “[...] inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas públicas, na perspectiva da garantia dos direitos [...]”, com o objetivo de “[...] construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 22).

Até 2011, havia apenas uma equipe para atendimento a adultos em situação de rua. Atuava de segunda a sexta-feira, das 8 às 22 horas. Nesse ano, foram unificados os serviços de abordagem, antes segmentados com um recorte geracional. Eram executados diariamente nas ruas, entre as 8 e as 24 horas, inclusive nos finais de semana e feriados, por uma equipe de plantão que realizava buscas, além de atender a solicitações de abordagem através do Fala Vitória 156. A cidade era dividida em quatro territórios e cada equipe mapeava uma determinada região (VITÓRIA, 2011d).

O serviço de abordagem fazia uso de uma metodologia de monitoramento dos territórios da cidade, baseando-se no mapeamento de áreas que pudessem agrupar pessoas em situação de rua, como, por exemplo, imóveis abandonados e terrenos baldios, entre outros, com encaminhamento de processos para a área de fiscalização de posturas. Mediante abordagens “sistemáticas” (VITÓRIA, 2005a, p. 115), coletava uma série de dados, fazia um cadastro e elaborava uma proposta de atendimento

personalizado, contemplando ações em relação não só aos indivíduos em situação de rua e em direção ao entorno, como também aos reclamantes ou a pessoas que apoiassem a permanência desses indivíduos no local, oferecendo-lhes algum suporte, como água, comida e local para banho, entre outros (VITÓRIA, 2005a, 2011d). Uma das propostas do serviço era “[...] despertar [na pessoa] o desejo de mudança e encaminhá-la aos recursos sociais e comunitários que [propiciassem] sua inserção na sociedade” (VITÓRIA, 2005a, p. 115). Parte-se, portanto, do pressuposto de que a solução para o problema dependia da pessoa em situação de rua.

Em uma listagem de doze ações e/ou atribuições constante no projeto do serviço de abordagem, encontramos o monitoramento dos pontos estratégicos, com estudo do território; a identificação de espaços ociosos na cidade; o atendimento às solicitações de munícipes ou de instituições. Apenas dois dos objetivos eram de certa forma voltados às pessoas em situação de rua: o encaminhamento ao CAD e a? Hospedagem Noturna ou o Albergue para Migrantes (VITÓRIA, 2008).

Outra porta de entrada para a rede de serviços da SEMAS destinada à população em situação de rua era o Centro Pop. Os assistidos podiam aceder ao serviço por demanda espontânea ou através de encaminhamentos da abordagem, da guarda civil e da polícia militar (VITÓRIA, 2007c).

A unidade de atendimento Centro Pop iniciou seus trabalhos em “caráter emergencial” no ano de 2006, diariamente, das 8 às 12 horas, com o nome Centro de Atendimento Dia – CAD. Em 2007, foi transferida para o espaço onde, na época, funcionava o abrigo. Suas atividades se estenderam, passando a ser até as 17 horas. Apenas no final de 2012 é que veio formalmente⁸⁹ a funcionar aos sábados, domingos e feriados. Consta que os objetivos do então CAD eram acolher; estimular a participação, o protagonismo e a responsabilização das pessoas em situação de rua; reduzir danos e constituir-se como porta de entrada para os serviços de alta complexidade (VITÓRIA, 2006b, 2007c).

Essa unidade foi implantada formalmente com capacidade para atender cem pessoas por dia, mas finalizou o ano de sua inauguração com uma média de atendimento diário

⁸⁹ Anteriormente, em alguns momentos, adotaram-se esquemas especiais de funcionamento nos finais de semana por breves períodos de tempo.

de quarenta pessoas e um total de 552 ao longo do ano (VITÓRIA, 2007c). Durante o ano de 2010, foram atendidas 840 pessoas em situação de rua (VITÓRIA, 2010d).

Ao final de 2008, sofreu uma alteração informal na sua denominação, passando a ser chamado de Centro de Referência Especializado da Assistência Social para População em Situação de Rua (CREAS Pop). No entanto, essa alteração, do ponto de vista formal, só foi efetivada, assim mesmo parcialmente, no final de 2012⁹⁰. Não se pode precisar se essa alteração semântica ocasionou mudanças reais na metodologia de funcionamento da unidade (VITÓRIA, 2008).

Consta que “[...] a metodologia de atendimento baseava-se na oferta de alimentação, higienização, descanso e atendimentos psicossociais, sendo esporadicamente realizadas oficinas” (VITÓRIA, 2010d, p. 13). Dentre as oficinas realizadas, destacavam-se a capoeira, instruções sobre redução de danos, classes de vídeo, saúde e informática (VITÓRIA, 2009b). Ofertava, ainda, “atendimentos especializados” e “convivência”, além de uma classe de EJA, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, implantada em 2009, projeto que foi posteriormente ampliado para abranger o primeiro e o segundo segmento da educação básica. Apenas nesse ano foi registrada a realização de um curso profissionalizante em elétrica, que foi desenvolvido em parceria com a Secretaria de Trabalho e Geração de Renda (VITÓRIA, 2009a).

Eram objetivos do Centro Pop “o resgate” da dignidade das pessoas em situação de rua para que elas tivessem acesso mais adequado ao trabalho, a profissionalização e a escolarização, nessa ordem (VITÓRIA, 2008c, p. 13). Todo trabalho era desenvolvido com o intuito de contribuir para que o assistido construísse “[...] novos projetos de vida, culminando na saída das ruas e reinserção na comunidade” (VITÓRIA, 2008c, p. 13). Para atingir tais objetivos, era necessário o comprometimento dos assistidos com o serviço, não se aceitando a “[...] postura de ficar à toa, circulando pelo pátio” (VITÓRIA, 2008c, p. 14).

Uma vez que o foco era a reinserção na sociedade, considerava-se necessário o amoldamento do assistido, de modo a possibilitar “[...] maior facilidade de inserção social ou familiar” (VITÓRIA, 2009b, p. 7), evitando-se assim a adoção de “condutas

⁹⁰ A partir de novembro de 2012, o instrumento de gestão desse espaço teve como objeto de trabalho a gestão do CREAS Pop, entretanto a lei de criação do serviço mantinha a denominação anterior.

estereotipadas”. Era preciso, ainda, estimular “[...] o manejo das potencialidades e resistências subjetivas que se articulam na história individual para possível superação da situação de rua”, a fim de “melhorar a empregabilidade dos assistidos” (VITÓRIA, 2009b, p. 8).

Em suma, o trabalho todo se desenvolvia na própria unidade, visando ao retorno do assistido a sua casa e/ou família, sem a necessidade de encaminhar para acolhimento institucional. Em geral, eram encaminhados para os abrigos apenas os “[...] casos de pessoas idosas ou com comprometimentos de saúde” (VITÓRIA, 2009b).

Como terceira porta de entrada para a rede, o Albergue para Migrantes situou-se como um serviço de acolhimento institucional de curta permanência, na modalidade de casa de passagem, trabalhando com um prazo de até sete pernoites por acolhido, com possibilidade de expansão desse prazo para até trinta noites nos casos em que o migrante comprovasse haver conseguido emprego. Aqueles que desejassem poderiam acessar o Albergue diretamente; outros deveriam ser encaminhados pelo SEAS, ou Centro Pop, tendo o atendimento condicionado à posse de documentação. Em relação aos assistidos que não tivessem documentos, deveria ser aberto um Boletim de Ocorrência Policial de perda ou roubo, ainda que não fosse um desses motivos a razão para a pessoa não estar de posse dos documentos. Só então é que ela receberia atendimento.

Além do acolhimento institucional, o espaço oferecia passagens em transporte terrestre para os assistidos retornarem a suas cidades de origem ou seguirem viagem para cidades em que comprovassem ter alguma referência. Nos casos em que isso não fosse comprovado, o procedimento era “[...] devolver a pessoa à cidade de origem e não deixar seguir viagem” (VITÓRIA, 2010e, p. 17). Até 2008, as passagens eram concedidas apenas até os limites do estado do Espírito Santo (VITÓRIA, 2011e).

Os beneficiários das passagens eram embarcados por profissionais do Albergue; não recebiam o bilhete em mãos, em vista dos “riscos” de lhe darem outra finalidade ou simplesmente de não embarcarem. Eram avisados, ainda, de que o benefício seria concedido uma única vez. No caso de retorno à cidade, não lhes seria concedida nova passagem. Para a viagem, não lhes era dado nenhum outro auxílio, como recursos para alimentação, para compra de água e uso de sanitários, entre outras

necessidades, ainda que fossem percorrer trechos longos ou estivessem em companhia de crianças e/ou idosos (VITÓRIA, 2011e).

O Albergue dispunha de quinze beliches, totalizando trinta vagas em camas. Entretanto, considerava-se a capacidade de atendimento mediante a colocação de colchões no chão. Assim, no ano de 2005, a capacidade de atendimento da unidade foi de cinquenta vagas, passando para sessenta em 2006 e finalizando o ano de 2010 com 41 (VITÓRIA, 2010e). Essa situação foi relatada como inadequada pelos próprios trabalhadores do local. A nosso ver, dadas as características dessa população, em sua maioria de meia-idade, com um percentual elevado de idosos e deficientes, nem os beliches eram adequados nessas circunstâncias.

O horário de atendimento do Albergue ia das 12 às 7 horas. Os acolhidos deviam retirar-se do local no período das 7 às 12 horas para resolverem as questões que os haviam trazido à cidade. Não lhes era concedido almoço até o ano de 2011, quando se abriu essa possibilidade para parte dos acolhidos (VITÓRIA, 2011e).

O Albergue ofertava “[...] condições para higiene pessoal, alimentação, guarda-volumes e retorno para a cidade de origem” (VITÓRIA, 2011e, p. 22). Quanto à rotina da unidade, havia celebrações de cultos religiosos, condições para cortes de cabelo (uma vez por semana, ofertadas por uma comunidade religiosa), uma reunião semanal sobre temas diversos, como migração, uso de drogas, higiene e mercado de trabalho, além de eventuais comemorações de datas festivas, como a semana do migrante (VITÓRIA, 2006b).

Consta que, em 2005, foram acolhidas 1.984 pessoas, das quais 213 eram reincidentes, e concedidas 1.010 passagens (VITÓRIA, 2005b); em 2006, foram 1.437 migrantes e 1.264 passagens; em 2007, foram 2.150 migrantes, dos quais 316 eram reincidentes, e 1.427 passagens; em 2008, foram 1.962 migrantes e 1.053 passagens e, em 2011, 1.197 migrantes e 952 passagens (VITÓRIA, 2009a, 2010e, 2011e).

Não havendo sucesso nos atendimentos realizados por um dos três serviços descritos, o SEAS, o Centro Pop e o Albergue, abria-se a possibilidade de fazê-los na unidade Hospedagem Noturna.

A Hospedagem Noturna caracterizava-se como um serviço de acolhimento institucional de curta permanência, na modalidade casa de passagem. Foi implantada

em 2007, com capacidade de atendimento para trinta pessoas por noite. Era considerada como porta de entrada da alta complexidade de Vitória (VITÓRIA, 2010c).

Durante a maior parte do tempo dedicado a este estudo, essa unidade funcionou com o horário de entrada às 17 horas e o de saída às 6 horas. Por mais de um ano, ficou estabelecido que o horário de saída seria às 5 horas (VITÓRIA, 2011g). Inicialmente, a Hospedagem Noturna foi inaugurada para exercer suas atividades das 19 às 7 horas. Entretanto, após uma série de reclamações da comunidade onde funcionava, relativas à presença de pessoas em situação de rua à sua porta, o horário de abertura e, conseqüentemente, de fechamento foi antecipado, pois o planejamento dos serviços dependia da contratação de equipes em regime de escala de 12 x 36 horas. Em casos excepcionais, permitia-se a entrada até as 22 horas, durante a semana, e as 23 horas, nos finais de semana. Aquele que faltasse a um pernoite era penalizado com afastamento, e seu retorno ficava condicionado à disponibilidade de vaga.

Tanto esta unidade de atendimento quanto o Centro Pop foram implementados em caráter emergencial, como consta nos relatórios, sem a adoção de medidas administrativas formais. O caráter emergencial, nesse caso específico, foi conferido em função das inúmeras reportagens sobre o quantitativo de pessoas dormindo nas ruas, na frente do espaço onde funcionava o Centro Pop, durante um período de inverno (VITÓRIA, 2008a).

Em 2012, foram fixadas em quarenta as vagas conveniadas, entretanto, devido à incapacidade de o espaço atender a esse quantitativo, essas vagas foram reduzidas para 33 por noite, descumprindo-se o que o Contrato previa (VITÓRIA, 2010c).

Consta que as instalações da unidade não eram adequadas: não havia acesso para cadeirantes ou pessoas com limitações de locomoção, não havia salas para acolhimento nem atendimentos individuais, não havia local para guarda de pertences ou área de lavanderia. Além disso, uma parte do imóvel era utilizada como depósito. Considerava-se, ainda, que os quartos eram “pequenos e não arejados” (VITÓRIA, 2007c), o que talvez tivesse sido um dos motivos para que, em um único ano, fossem confirmados no espaço onze casos de tuberculose, quatro dos quais teriam levado a óbito. Os mais de trinta acolhidos eram dispostos em quatro quartos, três masculinos e um feminino, com apenas dois banheiros, que eram compartilhados por todos,

assistidos e funcionários, sem divisão por sexo, constituindo-se seu uso como motivo de disputa diária (VITÓRIA, 2007c).

Os serviços que a unidade oferecia possibilitavam a satisfação de necessidades de alimentação e de higiene, o pernoite e a assistência religiosa (VITÓRIA, 2009d). Não havia, de modo geral, outras ofertas, levando-se em consideração que as pessoas em situação de rua “[...] não conseguem se concentrar em qualquer ação desenvolvida por mais de 30 minutos” (VITÓRIA, 2011g, p. 6). Assim, no ano de 2010, por exemplo, mais de 50% dos usuários não tinham nem sequer um prontuário (VITÓRIA, 2010c).

Como desafios para o funcionamento dos serviços, foram identificados o “comportamento agressivo” das pessoas em situação de rua, que resultava em “[...] conflitos, ameaças e brigas no espaço”; o uso “[...] excessivo de álcool e outras drogas”, que impedia “[...] melhorar a dinâmica da hospedagem”; a “[...] insuficiência de comprometimento dos usuários com o projeto de planejamento de vida” (VITÓRIA, 2009d, p. 30). Tudo isso levava a concluir que eles apenas queriam utilizar o espaço e que apresentavam “resistência” em sair do acolhimento.

Embora a Hospedagem Noturna funcionasse em parceria com o Centro Pop, o modelo de atendimento compartilhado apresentava problemas, isso porque as duas unidades ficavam a aproximadamente 3km de distância uma da outra. Uma vez que não era oferecido transporte, as pessoas deviam fazer o trajeto por conta própria, o que constituía um problema, principalmente para aqueles que tinham dificuldade de locomoção (VITÓRIA, 2009d).

Os resultados do trabalho eram medidos pela adequação das pessoas em situação de rua a algumas regras e condutas. Assim, consta como primeiro avanço para o ano de 2009 “[...] a participação e o desempenho na higienização do espaço”, que eram realizados por essa população, a despeito de haver pessoal contratado para essa atividade (VITÓRIA, 2009d, p. 31). Consta também o rompimento de muitos com a situação de rua a julgar “[...] pelo respeito a regras e normas e à higienização”, ainda que não houvessem percebido isso e precisassem romper “[...] com a institucionalização”. Desse modo, apesar de as equipes já “vislumbrarem [...] um futuro para eles, a promoção e o protagonismo”, eles não demonstravam “[...] interesse nesta mudança, fazendo dos abrigos suas casas” (VITÓRIA, 2011g, p. 16).

Desse modo, tem-se a impressão de que as condições para superação da situação de rua, além de ficarem sob a responsabilidade das próprias pessoas nessa situação, poderiam, no limite, ser reduzidas a um conjunto de mudanças de comportamento.

Aqueles que não deixavam a Hospedagem Noturna poderiam ser transferidos para o Abrigo, um serviço de acolhimento institucional de longa permanência, assim caracterizado de acordo com a tipologia da assistência social. O Abrigo tinha capacidade para quarenta acolhimentos e, desde o ano de 2007, priorizava o atendimento a idosos ou pessoas com deficiência, mantendo-se quase que exclusivamente para isso, na condição ainda de estar comprometido com algum processo de atendimento (VITÓRIA, 2007c, 2009e). Apesar de estar focalizado nesse perfil, faltavam-lhe condições de acessibilidade para idosos e cadeirantes (VITÓRIA, 2005a).

A respeito das ofertas, afirma-se:

O abrigo proporciona acolhida, higienização, restauração da saúde, tempo e tranquilidade para refletir sobre sua situação e elaborar um projeto de vida, de amadurecer a ideia de voltar para a família, de voltar ao trabalho, de se aposentar, dependendo da situação, ou até mesmo de organizar uma moradia comum – uma república – com outras pessoas, principalmente se se aposentam e passam a ter uma renda fixa. Muitos voltam às ruas quando seu quadro de saúde melhora, e em pouco tempo estão novamente na mendicância, presos a um círculo vicioso. E há aqueles que permanecem no abrigo sem perspectiva, devido ao uso de álcool (VITÓRIA, 2005b, p. 12).

Tempo para elaborar um projeto de vida pressupõe a ideia de responsabilização do indivíduo, ideia de retorno para a família como unidade básica de apoio e de meio para superação da situação de rua.

O abrigo atendia aos usuários oferecendo alimentação, medicação, higienização, “atividades socializadoras”, atendimento médico, atendimento social e regularização da documentação (VITÓRIA, 2005a, p. 115), além de “[...] assistência religiosa” (VITÓRIA, 2010f, p. 4).

As Casas Lares configuravam-se como modalidade de serviços de acolhimento institucional de longa permanência. Considerava-se no Município que o tipo de atendimento prestado nessas casas adequava-se mais ao das “Residências

Terapêuticas” da política de saúde, dado o perfil dos indivíduos que assistiam, em sua totalidade com doenças ou sofrimento mental (VITÓRIA, 2007b, p. 82).

Uma das duas casas foi implantada em período anterior ao da gestão analisada; a outra, em março de 2007, já começando a funcionar com sua capacidade de acolhimento esgotada.

Tratava-se de moradias com capacidade para acolher doze pessoas cada uma, nas quais se buscava a reprodução de atividades cotidianas. Ofereciam meios para a satisfação de necessidades biológicas básicas, cuidados de saúde internos e encaminhamentos à rede de saúde do Município, além de realização de oficinas de atividades lúdicas (VITÓRIA, 2005a, p. 112).

Os moradores dessas casas eram estimulados a realizar atividades cotidianas: higienização de suas roupas, arrumação dos quartos e também cuidados com a limpeza e manutenção das áreas internas e externas das unidades (VITÓRIA, 2011f).

Considerava-se que as pessoas acolhidas nessas unidades não dispunham de possibilidades de retorno à convivência familiar. Portanto, as alternativas apresentadas como propostas de saída desses espaços envolviam possibilidades de estimular o autocuidado dos assistidos até o limite de fomentar a criação de casas-república, considerando-se que, em sua maioria, eles dispunham de renda oriunda do BPC, o que era assim justificado: “[...] se pretende que com o tempo a pessoa atendida mude sua trajetória de vida através da promoção social, deixe a condição de rua e não precise mais de serviços” (VITÓRIA, 2007b, p. 82).

As dificuldades que interferiam no seu funcionamento versavam sobre as limitações da atenção disponibilizada pelos Centros de Apoio Psicossocial (CAPs). Cita-se que nem todos os assistidos passavam por atendimento psiquiátrico (VITÓRIA, 2010g). Os que recebiam BPC tinham seus benefícios “administrados” por técnicos do serviço (VITÓRIA, 2011f). Entre os objetivos que perseguiram figurava, em segundo lugar, “[...] atender a demanda dos munícipes”.

Em resumo, o atendimento à população em situação de rua, durante os anos analisados, era ofertado pelo SEAS, pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, do Centro Pop, e por uma rede de serviços de acolhimento institucional, que chegou ao final de 2012 com capacidade de 160 vagas. Dentre os

benefícios oferecidos por esses serviços, destacamos o acolhimento e a satisfação de necessidades básicas de alimentação e higienização e a ocupação do tempo livre, a partir de atividades com poucas possibilidades de emancipação. Há de se destacar, ainda, a fragilidade da relação com serviços de outras políticas, raramente citados nos relatórios analisados.

Observamos que, ante a dificuldade de inserção das pessoas em situação de rua em serviços prestados por outras políticas, a SEMAS tendia a fazer uma oferta paliativa do serviço demandado, o que, a nosso ver, atendia em certa medida a demanda do serviço ou desses indivíduos, mas ao mesmo tempo limitava as possibilidades futuras de diálogo e de se alcançar o acesso da população de rua aos serviços que lhes são de direito.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atendimento à população em situação de rua, em Vitória, como uma categoria de serviços voltada a esse segmento da população, no interior de uma política neles focalizada, não tem a pretensão de promover mudanças significativas na expressão da questão social. Trata-se de uma categoria de serviços cuja função parece ser apenas minimizar os impactos da presença dos “moradores de rua” na cidade.

Se considerarmos as atividades ou o trabalho que era desenvolvido majoritariamente por todos os serviços, constataríamos que estes se resumiam na oferta de cuidados biológicos, como alimentação e higienização; na obtenção de documentos; nos acompanhamentos aos serviços de saúde e à realização de outras atividades, a nosso ver, com pouco potencial emancipatório, como comemorações de aniversários, passeios e oficinas, estas vinculadas à música, a exemplo dos corais e do aprendizado de instrumentos musicais, ao artesanato, à capoeira e a outras danças; no futebol e jogos de tabuleiro, além da televisão. Os jogos de tabuleiro e a televisão merecem destaque, por serem atividades que ocupavam grande fração do tempo, dada a inexistência de oferta de outras (VITÓRIA, 2009e, 2010f).

Para além dessas oficinas, havia duas turmas de EJA no Centro Pop. Em duas ocasiões, relatou-se a realização de cursos profissionalizantes ofertados nesse espaço, além de eventuais encaminhamentos para cursos externos. No Centro Pop, na Hospedagem Noturna e no Abrigo para Migrantes, realizavam-se também grupos operativos, que discutiam temáticas afetas à rua, como o uso de drogas, estereótipos e preconceitos, entre outros temas (VITÓRIA, 2006b, 2009e, 2010f).

Uma das atividades de grupo que julgamos de caráter positivo e, por assim dizer, com potencial inovador era a realização de grupos de negociação das metodologias de funcionamento adotadas em todas as unidades de atendimento, denominados Reuniões de Protagonismo e Responsabilização (VITÓRIA, 2009e).

Não se faziam críticas às atividades disponíveis e ao seu real potencial. Um dos problemas constantes nesses espaços era a queixa quanto à baixa adesão às atividades. Essas queixas eram sempre fundamentadas na ideia de que, apesar de serem adequadas essas atividades, as pessoas em situação de rua não se interessavam por realizá-las ou não se comprometiam com elas, com as equipes nem

consigo mesmas, mas apenas com o “[...] desejo em permanecer sob a tutela do Estado” (VITÓRIA, 2010f, p. 22).

Para além de responsabilizar as pessoas em situação de rua ou de julgar suas intenções, seria possível considerar que a baixa adesão às atividades ofertadas nessas unidades pudesse ter algo a ver com a adequação ou não dos serviços disponibilizados. Seria possível considerar, também, que a qualidade dos serviços não fosse, assim, tão significativa para aqueles que eram saudáveis.

Na busca de alternativas que contribuíssem para reverter as condições de vida nas ruas, conforme relatado em vários trechos, um caminho seria melhorar a qualidade dos serviços ofertados bem como disponibilizar atividades em conjunto, levando em conta a opinião das pessoas em situação de rua.

De modo geral, a preocupação das unidades era manter ocupada a população nessa situação; no entanto, o senso prático da finalidade de determinadas atividades poderia constituir-se em elemento de rejeição, por não se perceberem as possibilidades de ganho ou a utilidade de determinadas tarefas, ou, ainda, por não se perceber sua real utilidade, vendo-as como mera ocupação do tempo livre.

Quanto à baixa adesão ao acompanhamento, talvez fosse necessário questionar a natureza desse serviço e as suas possibilidades de auxiliar as pessoas em situação de rua, para além de meramente responsabilizá-las pela condição em que se encontravam, mediante a oferta de alternativas de suporte, ao invés de simples cobrança, sem contrapartida do Estado. Questionamos: na hipótese de uma pessoa desejar sair das ruas e tentar reorganizar-se em outros espaços, quais as ofertas disponíveis, que não fosse o acolhimento institucional? Nos documentos analisados, não foi possível identificar ofertas nesse sentido.

Até o final de 2012, não havia possibilidade de inclusão da população em situação de rua em programas habitacionais do Município. Em geral, tal população nem sequer atendia aos critérios mínimos para a realização de cursos profissionalizantes ofertados pela Secretaria de Trabalho. Também não lhes era aberto diálogo com essa área do Governo, com vistas à flexibilização de critérios que possibilitassem o atendimento a esse público.

Parece-nos que tanto o acesso ao trabalho quanto a permanência nele precisam ser facilitados mediante políticas específicas. Afinal, a sociedade cria, entre outros, mecanismos de expulsão das pessoas do mercado de trabalho, até o limite da situação de rua. Nas ruas, pode ocorrer um processo de identificação e construção subjetiva a partir de outros elementos que não a ideologia do trabalho. Os ganhos financeiros são imediatos, mas há o risco de adoecimento, de modo que não é tão simples adaptar-se novamente a qualquer trabalho, com seus elementos típicos, como a jornada diária de 8 horas, as dificuldades nas relações com as supervisões, o salário mensal, entre outros elementos. Entendemos, assim, que seria interessante fomentar políticas que facilitassem o acesso ao trabalho, mas que também pudessem ser pensadas alternativas adaptadas às necessidades das pessoas em situação de rua, através de programas de incentivos.

Consideramos que a existência de uma turma específica do EJA para a população em estudo, no Centro Pop, cumpre um papel relevante, o de levar a educação formal até onde as pessoas precisam, mas consideramos necessária a preocupação com a não instituição ou o fortalecimento de guetos. Entendemos que é preciso ter clara a hora de ir além.

Em geral, as atividades realizadas cumpriam o papel de permitir a experimentação do lúdico, o acesso ao belo, entre outros, o que em si é algo positivo. Todavia, elas apresentam poucas potencialidades no que tange ao cumprimento dos próprios objetivos da política, o de apoiar as pessoas em situação de rua em seus processos de reorganização pessoal e/ou coletiva, em via de retorno familiar e/ou comunitário e da volta ao trabalho. Ao que parece, as ofertas cumpriam um papel primário de mantê-las ocupadas. Strikland (2010) analisa que, nos serviços de acolhimento à população em situação de rua, é imposta uma rotina que a impede de ter um momento para se reorganizar, inclusive mentalmente, pois não há tempo livre nem sequer para refletir sobre a vida.

Talvez esses elementos contribuam para a quase inexistência de dados sobre os resultados do trabalho, para além dos números de manutenção das pessoas nos espaços ou de quantidades de atendimentos realizados. Em geral, não constam relatos de pessoas que tenham deixado as ruas para uma vida independente. Entendemos que a inexistência de relatos sobre resultados pode estar relacionada ao

baixíssimo grau de resolutividade da atenção ofertada em si mesma, ou à característica fundamental dos serviços, que é a atenção ao emergencial, que não suporta a ocupação com aqueles que não estão mais batendo à porta, ou, simplesmente, o baixo nível de organização para coleta de dados.

Percebemos que as pessoas dão entrada nos serviços, recebem algum tipo de atendimento e podem continuar como beneficiários, enquanto outras simplesmente desaparecem e passam a constar como egressos. Quando muito, esses dados são os únicos disponíveis; entretanto, como não se encontram outras informações a respeito, não se sabe se quem não frequenta mais o serviço não o faz por não se ter identificado especificamente com ele, ou se se reorganizou fora das ruas, mudou de cidade ou teve algum outro destino.

Constam como resultados, por exemplo, que, entre os anos de 2005 e 2011, 182 pessoas haviam deixado o abrigo. Entretanto esse número se referia não apenas àqueles que haviam voltado para a família, mas também aos que foram encaminhados para outras instituições de acolhimento, a exemplo dos 24 que foram transferidos para as Casas Lares. Já nos relatórios das Casas Lares não constam dados de pessoas que tenham saído de lá, ainda que, em sua maioria, os atendidos nesse espaço recebessem o BPC, tendo talvez, portanto, parte das condições materiais para fazê-lo (VITÓRIA, 2011f).

Em 2007, o Centro Pop realizou dez inserções no mercado de trabalho, mediante contratação com uma instituição de atenção à saúde, na modalidade de redutoras de danos. Nesse ano, foram 552 as pessoas atendidas nesse Centro (VITÓRIA, 2007c).

A Gerência de Proteção e Atendimento Social à População em Situação de Rua resgatou os vínculos familiares de 22 pessoas nessa situação, encaminhou outras cinquenta para tratamento clínico e 73 para abrigos e albergues. Além disso, incluiu três famílias de moradores de rua no Bolsa-Família, apesar de encontrar dificuldades para fazer isso, devido à necessidade de endereço e documentos. Esses números são resultados apresentados anteriormente à criação do Centro de Atendimento Dia (CAD), que agora funciona como porta de entrada para a população adulta em situação de rua de Vitória, acolhendo-a e encaminhando-a para os serviços oferecidos.

No decorrer de todo o processo desta gestão (2005-2011), vários aspectos contribuíram para a melhoria dos serviços prestados à população que, em algum momento de suas vidas, demandou atuação da política de assistência social. Para melhor organizar a demanda, durante todos esses anos, os serviços que compunham a rede de atendimento foram ampliados e organizados de acordo com o público, ou seja, crianças/adolescentes, adultos em situação de rua, migrantes e famílias vítimas de desastres.

A rotatividade das pessoas nos espaços de acolhimento era ínfima. Havia na Hospedagem Noturna e no Abrigo apenas um pequeno percentual de vagas rotativas; as demais eram fixas. No final de 2008, mais da metade das pessoas acolhidas no Abrigo estava lá havia mais de cinco anos; alguns, havia mais de uma década. Um dos elementos a que mais se atribui a saída dos assistidos do Abrigo e das Casas Lares foi a mortalidade das pessoas em situação de rua (VITÓRIA, 2009a, 2011h).

Quando nos ocupamos em identificar os caminhos futuros traçados pela política de atenção à população em situação de rua no Município, verificamos que, entre as metas que ainda não haviam sido alcançadas, constava melhorar a capacidade de negociação das equipes do SEAS para que elas tivessem mais condições de convencer as pessoas em situação de rua e também de orientá-las quanto à convivência na cidade, convivência entendida como comportamento adequado, visando não infringir regras sociais urbanas, aperfeiçoar sua metodologia de trabalho, além de aproximar seus serviços aos do setor de segurança pública (VITÓRIA, 2006a).

Esteva em debate, também, a possibilidade de concessão de almoço no restaurante popular, sem contrapartida⁹¹, a pessoas em situação de rua devidamente cadastradas e a migrantes albergados⁹². Para estes últimos, ainda, discutia-se a possibilidade de alguma contribuição para apoiá-los em suas viagens⁹³ e de credenciamento de hotéis ou pensões para acolher parte dessa demanda.

⁹¹ Em Vitória, a contrapartida para o almoço estava estabelecida no valor de R\$1,00).

⁹² O albergue não oferecia almoço. Oferecia atendimento das 12 até as 7 horas do dia seguinte, quando, via de regra, todos os acolhidos deveriam sair para resolver as situações que os haviam trazido a Vitória, como procurar emprego ou serviços de saúde.

⁹³ O único benefício fornecido pelo Albergue era a passagem, pois não dispunha de meios para custeio de alimentação e de outras despesas, independentemente do tamanho do percurso.

Ao levar em conta a RMGV, verificamos que os termos do debate versavam sobre as possíveis alternativas de envolvimento dos demais municípios no atendimento à população em situação de rua, desde o mapeamento e fortalecimento da rede metropolitana até o limite de propostas por meio das quais Vitória entraria com o dinheiro, e essa população e o outro município entrariam com o local de atendimento, “[...] firmando parcerias e convênios [...]” com instituições sediadas em outras cidades, ou até mesmo através de consórcio (VITÓRIA, 2006a, p. 32). Assim, constava:

A SEMAS não apoiará financeiramente a implantação de abrigos para população de rua em Vitória, pois a cidade já tem um; propõe-se a prestar esse apoio a entidades em outros municípios da Grande Vitória quando tiver recursos em seu orçamento para tal fim. Não dá para colocar todas as pessoas “desfiliadas” que chegam à cidade em abrigos, asilos e similares (VITÓRIA, 2008b, p. 62).

Podemos dizer que muitas das ações implementadas, pensadas com o objetivo de reduzir os impactos estéticos da presença das pessoas em situação de rua na cidade, tinham como uma das estratégias guardá-las em serviços de acolhimento institucional e mantê-las ocupadas. Esta, antes de se constituir como característica do atendimento à população de rua específica de Vitória, tem-se mostrado como uma tendência nacional de contenção dessas pessoas seja em áreas degradadas das cidades, seja no interior das instituições de atendimento (KASPER, 2006).

Aplicada aos moradores de rua, a contenção é uma modalidade de resposta que busca minimizar a ameaça que eles representam ao senso de ordem pública, restringindo sua mobilidade ao âmbito ecológico e reduzindo sua visibilidade pública. Seu objetivo, como disse um policial sem pensar, “é manter os moradores de rua longe das vistas dos outros cidadãos” (KASPER, 2006, p. 206).

Percebe-se, desse ponto de vista, que as ações atingiram, pelo menos em parte, seus objetivos, pois reduziu-se a quantidade de reclamações bem como as demandas negativas.

Consideramos que parte da discriminação sofrida pela população em situação de rua está relacionada à herança que nos deixou o higienismo em nossa construção social. Todavia entendemos que também esteja relacionada a preconceitos e ao baixo nível de informação que as comunidades têm sobre essa população, o que poderia ser trabalhado nos espaços de diálogo e de campanhas que enfrentam a questão, para

além da oferta de serviços em que se reforça a associação dos moradores de rua com coisas inanimadas, tal como o Fala Vitória 156.

A mera associação da população em situação de rua às drogas ilícitas, por meio tanto do consumo como da traficância, transfere o foco do problema do grande tráfico e favorece a cultura de criminalização da pobreza e o encarceramento dos pobres. Seria necessário maior investimento na atenção curativa, como aponta essa mesma população, através do MNPR, do fortalecimento do Consultório nas Ruas, da garantia de acesso aos serviços de saúde em geral e da disponibilidade de espaços alternativos de tratamento, para além das Comunidades Terapêuticas. Ademais, aponta-se que o uso abusivo de drogas pode ser um elemento anterior à vida nas ruas, sendo um dos motivos que levaram o indivíduo a viver ali. Entretanto pode também ser um elemento secundário, constituindo-se como um facilitador da socialização bem como auxiliando a pessoa em situação de rua a suportar esse tipo de vida (FRAZÃO, 2010).

É preciso primeiro cuidar das pessoas para depois pensar em trabalho. Verificamos que foram muitas as indicações de problemas de saúde, tais como doenças infectocontagiosas, doenças sexualmente transmissíveis, doenças mentais, problemas de saúde bucal, entre outros. Assim, é preciso que a política de saúde seja efetivada antes. Ora, os pedidos de acesso aos serviços de saúde, em quaisquer unidades para tal, revelam dificuldades de atendimento. Além disso, em Vitória, não foi possível acessar muitas das unidades de saúde, devido à inexistência de documentação ou de endereço. Outra questão é que, para além do modelo territorializado de atenção, a imposição de limites à atenção para a população em situação de rua e a rigidez dos horários e fluxos de trabalho também dificultam o processo. A julgar, ainda, pela precariedade na contratação de técnicos de enfermagem, enfermeiros e médicos pelos serviços de assistência social, para atender a população em situação de rua, pode-se chegar a conclusões sobre o nível de resistência à atenção dada a essa população.

Apontamos ainda a inexistência de uma única diretriz ou linha de atuação, nem mesmo entre os serviços disponíveis na Secretaria de Assistência. Consideramos que essa divergência interna pode impactar o atendimento e os fluxos de trabalho, além de gerar confusão entre os assistidos, dificultando os processos de intervenção.

Assim, seria preciso alinhar conceitos, debater posicionamentos e definir uma linha de atuação, de modo a possibilitar o alinhamento e a construção de metodologias de trabalho.

A insuficiência de vagas e a inadequação dos prédios também são outro complicador dos serviços da unidade. Afinal, como desenvolver um trabalho técnico em um espaço que reproduz fielmente as adversidades da rua, como, por exemplo, despertando conflitos cotidianos pelo uso dos sanitários? Seria preciso, então, adequar os espaços físicos de modo a facilitar o trabalho.

Ademais, considerando-se que a população em situação de rua é heterogênea, ao construir e implementar a política de assistência, é preciso levar em conta as especificidades, como, por exemplo, a situação de mulheres grávidas, de adultos com crianças e famílias nas ruas, de modo a não reiterar violações nem separar as pessoas de suas únicas referências de sociabilidade e afeto; acompanhar as formas de trabalho nas ruas, como, por exemplo, a condição de trabalho dos catadores de materiais recicláveis e dos guardadores de carros, entre outros, de modo a pensar alternativas de intervenção.

Finalizando, consideramos necessária a manutenção de serviços tais como os aqui analisados. Todavia, pensamos que é preciso melhorar a qualidade dos atendimentos ofertados no que se refere tanto às condições das instalações físicas quanto às metodologias de trabalho. Acreditamos ainda que há escolhas que, de um ponto de vista crítico, poderiam seguir em outra direção. Pode-se, por exemplo, melhorar a convivência na cidade, diminuindo a sensação de insatisfação com a presença das pessoas em situação de rua através não só do diálogo com as comunidades, mas também da propaganda institucional, o que poderia contribuir para o aumento da tolerância a essas pessoas; pode-se também direcionar ações que não reforcem estigmas, como o Fala Vitória 156, nem coloquem as pessoas em situação de rua em lugares cada vez mais subalternos, ao se pesar a convivência na cidade, ensinando-as a não incomodar. Trata-se de escolhas. Pensamos que é preciso ampliar o escopo da atenção à população em situação de rua para além dos limites da política de assistência. Assim, alternativas como a manutenção e o fortalecimento de espaços, tais como a Câmara Intersectorial de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua, podem carregar um potencial que não pode ser desconsiderado.

5 REFERÊNCIAS

ADORNO, S. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 8-17, abr./jun. 1990.

AIGNEREN, A. J.; RUIZ, R. M. **Censo de adultos mayores en situación de calle en Medellín**. Medellín: Centro de Estudios de Opinión. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad de Antioquia. 2009.

ALMEIDA, C. C. R. **O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social**: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90. 2006. 206 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade**: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ARGILES, M. D. S. **População adulta em situação de rua**: da invisibilidade social ao direito a ter direitos. 2012. 106 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Curso de Mestrado em Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti. Et Al. Introdução. In: **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DE FRANCE. **Collection: Bibliothèque de linguistique**. Disponível em < <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb38892359p> > Acesso em 19 de mar. de 2017.

BIAGGIO, Mariana. De estigmas e injurias: cuando las prácticas discriminatorias se hacen presentes de forma cotidiana en la vida de las personas en situación de calle. **Revista CUHSO** Volumen 19 N° 1, Buenos Aires, 2010. Pg. 37-52.

BIAGGIO, Mariana; VERÓN, Natalia. Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos merecedores de políticas públicas destinadas a la atención de le “emergência habitacional” em la cidade de Buenos Aires. **Revista Margen**. Edición N° 57. Marzo 2010. Pg 1-16.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Ed. da UNB, 2006.

BRANDT, S. H. **Avaliação dos serviços socioassistenciais para o morador de rua: o caso Curitiba**. 2012. 109 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano decenal - SUAS Plano 10**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, 2008a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário executivo Vitória: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. **Orientações técnicas**. Brasília, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto legislativo no 186/2008 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **A história da Assistência Social Brasileira**. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/suas/conheca/conheca09.asp>>. Acesso em 12 de dezembro de 2013. Brasília, 2013.

BURSZTYN, M. **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CARCANHOLO, R. **Capital, essência e aparência**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 2 v.

CARCANHOLO, R.; SABATINI, M. Sobre o capital e a mais-valia. In: CARCANHOLO, R. **Capital, essência e aparência**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 123-145.

CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

CATIVA COMUNICAÇÃO. **Auditoria de imagem**. Vitória, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Brasília, 2009.

COSTA, J. C. **Cinema e morador de rua**: buscando estratégias de resistência. 2006. 77 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

COUTO, B. J., YASBEK, C., RAICHELIS, R. COUTO, A política de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamento e conceitos. in Berenice Rojas; YASBEK, Carmelita; SILVA e SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. 301 p.

CULTURA BRASIL. **Diogenes, em tela Jean Leon Gerome – 1860**. Disponível em < http://www.culturabrasil.pro.br/diogenes_de_sinope.htm > Acesso em 23 de março de 2017.

DESLANDES, S. F.; ASSIS, S. G. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C.; DESLANDES, S. F. **Caminhos do pensamento**: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 195-226.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos**: Salário mínimo nominal e necessário. São Paulo (2013)

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

EISSMANN, Ignacio; ESTAY, Felipe. Personas en situación de calle: desafío pendiente para la política social en Chile. **Persona y Sociedad**. Vol. XX, Nº1, 2006. Pg 157-171.

SCOREL, S. Exclusão social no Brasil Contemporâneo - um fenômeno sócio-cultural totalitário? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 19., 1995, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 1995. p. 1-30. [GT Cidadania, Conflito e Transformações Urbanas].

SCOREL, S. **Vidas ao léu**: uma etnografia da exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FARIAS, V. C. C. D. **Possibilidade de inserção/reinserção produtiva dos moradores de rua do município de Porto Alegre**. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Assistência Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FLORENTINO, J. A. A. **Niklas Luhmann e a teoria sistêmica: um ensaio sobre a possibilidade de sua contribuição às políticas sociais, exemplificada no fenômeno "rualização"**. 2006. 204 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Organizações e Sociedade) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

FRAGA FILHO, W. **Mendigos, moleques e vadios na Bahia do Século XIX**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdos**. 4. ed. Brasília: Liber Livros, 2012.

FRAZÃO, T. C. J. **O morador de rua e a invisibilidade do sujeito no discurso jornalístico**. 2010. 263 f. Tese (Doutorado em Linguística) - Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GIORGETTI, C. **Poder e contra-poder: imprensa e morador de rua em São Paulo e Paris**. São Paulo: Fapesp, 2006.

GIORGETTI, C. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: Fapesp, 2010.

GOMES, R. D. M. **Gente-caracol: a cidade contemporânea e o habitar as ruas**. 2006. 111 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GRANADO, K. **Pessoas em situação de rua e os conflitos socioambientais no município de São Carlos: a água nas interações do cotidiano**. 2012. 199 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos-SP, 2012.

GRAZZIOLA, R. **As pessoas em situação de rua em Porto Alegre e seus dramas, tramas e manhas: a cooperação e solidariedade como forma de humanização**. 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GREGORI, M. F. **Viração: experiências de meninos nas ruas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HERNÁNDEZ, J. M. R. **O sem-terra, sem-teto e morador de rua: a reurbanidade e a construção da representação social sobre o rural na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2008. 266 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis - Revista da ABEPSS**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 9-40, jan./jun. 2001.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 13-43.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempos de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4ªEd. Cortez: São Paulo, 2010.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostragem de domicílio**. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA E APLICADA. **Ipeadata**. Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Produto interno bruto estadual**. Vitória, 2013.

KASPER, C. P. **Habitar a rua**. 2006. 226 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2006.

KUNZ, G. S. **Os modos de vida da população em situação de rua: narrativas de andanças nas ruas de Vitória/ES**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

LEITE, I. C. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e sociologia. In: MANFROY, V. M.; MENDONÇA, L. J. V. P. D. **Política social, trabalho e subjetividade**. Vitória: Edufes, 2008. p. 209-227.

LÍMA, M. H. T. **Cidade de papelão: mocós, cahangas e malocas**. Vitória: Edufes, 1998.

MACHADO, S. A. **O processo de rualização e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): uma interlocução necessária entre proteção social básica e proteção social especial**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MACHADO, S. R. M. **Os ingovernáveis**. 2013. 98 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

MACIEL, R. D. A. **Sobre as circunstâncias em que transcorreu a infância de jovens que moraram nas ruas de São Paulo e os possíveis efeitos sobre suas personalidades**. 2005. 353 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MAGNI, C. T. **Nomadismo urbano**: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

MANDEL, E. **Teoria marxista do Estado**. Lisboa: Antidoto, 1977.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, E. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-146.

MARCOLINO, S. C. **Saída das ruas ou reconstrução de vida**: a trajetória de estudantes universitários ex-moradores de rua em São Paulo. 2012. 82 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINEZ, M. **Andando e parando pelos trechos**: uma etnografia das trajetórias de rua em São Carlos. 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

MARTINUZZO, J. A. **Caminhada de travessia**: os primeiros passos do novo governo do Espírito Santo. Vitória: Superintendência de Comunicação, 2003.

MARTINUZZO, J. A. **Nova história capixaba**: ética, trabalho, oportunidades. Vitória: Superintendência de Comunicação, 2006.

MARX, K. **O Capital**. vol. 1. (Livro 1, vol. I e II). 8. ed., trad. de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda. , 1996.

MATIAS, H. J. D. **Identidade, espaço e tempo**: negociações de sentido sobre a "gente de rua". 2008. 244 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia, Sociedade e Qualidade de Vida) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

MATTOS, R. M. **Situação de rua e modernidade**: a saída das ruas como processo de criação de novas formas de vida na atualidade. 2006. 244 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade São Marcos, São Paulo, 2006.

MEDEIROS, A. **Pessoas em situação de rua - a saída para a saída**: um estudo sobre pessoas que saíram da rua. 2010. 187 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) -

Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

MENDES, M. V. B. **Os moradores de rua e suas trajetórias**: um estudo sobre os territórios existenciais da população de rua de Belo Horizonte. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MENDONÇA, E. M. S.; FREITAS, J. F. B. Investimento e poder político: prós e contras dos atributos de uma capital - Vitória, Estado do Espírito Santo, Brasil. Scripta Nova - **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 16, nov. 2012.

MENDONÇA, G. C. **Os sentidos subjetivos de moradores de rua frente ao futuro**. 2006. 113 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Departamento de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP, 2006.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MOTA, A. E., MARANHÃO, C. H., SITCOVSKY, M. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. in MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOURA JR., J. F. **Reflexões sobre a pobreza a partir da identidade de pessoas em situação de rua de Fortaleza**. 2012. 159 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R.; FERREIRA, M. R. J. **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. In: ENCONTRO INTERNACIONAL "CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE", 3., 2010, Serpa-Por. **Anais...** Serpa: [s.n.], 2010. p. 1-42.

NETTO, J. P. A questão social na América Latina. In: GARCIA, M. L. T.; RAIZER, E. C. **A questão social e as políticas sociais no contexto latino-americano**. Vitória: Edufes, 2012. p. 83 - 111.

NETTO, J. P. ; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo. Cortez, 2012.

OTÁLVARO, Tirado. Et Alli. Accesibilidad de la población habitante de la calle a los programas de promoción y prevención establecidos por la resolución 412 de 2000. **Revista Investigaciones Andina**, Vol 11, num. 18, abril, 2009, p 23 -35.

PAULA, D. N. **População em situação de rua**: como é tratada pela política social e pela sociedade e os impactos na sua participação. 2012. 105 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PEREIRA, C. P. **Rua sem saída**: um estudo sobre a relação entre o Estado e a população de rua de Brasília. 2008. 127 p. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas**: subsídios a crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. P. **Política Social**: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 214 p.

PEZOTI, R. H. **O Projeto Nova Luz e a participação dos sujeitos coletivos e políticos**: um processo de reurbanização em questão. 2012. 227 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

PIZZATO, R. M. S. **"No olho da rua": o serviço de atendimento social de rua em Porto Alegre** - abordagem social de rua em sociedade contemporânea. 2012. 147 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

POLANYI, Karl, **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PRATES, J. C. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para a avaliação de políticas e programas sociais**. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

PRATES, J. C.; PRATES, C.; MACHADO, S. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por este segmento. **Temporalis**, Brasília, v. 11, n. 22, p. 191-215, jul./dez. 2011.

QUINTÃO, P. R. **Morar na rua**: há projeto possível? 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAUPP, L. M. **Circuitos de uso de crack nas cidades de São Paulo e Porto Alegre: cotidiano, práticas e cuidado**. 2011. 213 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

REIS, S. **O Sistema de Informação da Situação de Rua (SISRUA)** - uma contribuição para a política de assistência social na cidade de São Paulo. 2008. 104 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

RIZZINI, I. **Vida nas ruas** - crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Loyola, 2003.

RODRIGUES, L. V. B. P. **Vidas nas ruas: corpos em percurso no cotidiano da cidade**. 2005. 187 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

ROMERO, M. Fundamentos Teóricos De La Política Social. In: BRACHO, C. A.; FERRER, J. G. **Política Social**. Madrid: McGraw-Hill, 1998.

ROSA, C. M. M. **População de rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

SANTOS, J. S. **Questão social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, M. L. M. **Vozes na rua: práticas de leitura e escrita e construção de uma nova imagem do morador em situação de rua**. 2009. 317 f. Dissertação (Mestrado em Linguística do Texto e do Discurso) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SERRANO, C. E. G. **Eu mendigo: alguns discursos da mendicância na cidade de São Paulo**. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

SILVA, C. L. **Estudos sobre população adulta em situação de rua: campo para uma comunidade epistêmica**. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. in MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, C. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, Campinas, n. 52, p. 5-28, 2001.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 187-211.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n.87, 2006, p. 96-131.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**; MDS, UNESCO, Nov, 2009, p. 13-56.

STOFFELS, M. G. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

STRICKLAND, Rebecca Danielle. Poblaciones Calejeras: de la asistencia a la repression. **Desacatos**, N° 38, enero-abril, Guadalajara, 2012.

TAUFNER, I. M. **Financiamento e gasto público da assistência social no município de Vitória-ES - 2005 a 2012**. 2013. 152 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

VALADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. São Paulo: Vértice, 1991.

VIEIRA, M. A. D. C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. **População de rua: quem é, como vive e como é vista**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2003.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda. **Convênio nº 17, de 26 de agosto de 2005**. Vitória, 2005a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda. **Relatório de gestão ano de 2005**. Vitória, 2005b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda. **Plano municipal de assistência social 2006-2009**. Vitória, 2006a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2006**. Vitória, 2006b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Convênio nº 07, de 20 de julho de 2007**. Vitória, 2007a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Convênio nº 08, de 20 de julho de 2007**. Vitória, 2007b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Atenção ao Migrante e à População em Situação de Rua. **Relatório da gerência de atenção ao migrante e à população em situação de rua: síntese de indicadores.** Vitória, 2007c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório da assessoria de imprensa de 2007.** Vitória, 2007d.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório da assessoria de imprensa dos anos de 2006 a 2008.** Vitória, 2008a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2008 - a assistência social em Vitória: balanços e perspectivas.** Vitória, 2008b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Atenção ao Migrante e à População em Situação de Rua. **Relatório de gestão dos anos 2005 a 2008.** Vitória, 2008c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Atenção ao Migrante e à População em Situação de Rua. **Relatório da Gerência de Atenção ao Migrante e à População em Situação de Rua: Proteção social especial de alta complexidade.** Vitória, 2009a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Centro de Atendimento Dia para População Adulta em Situação de Rua. **Relatório anual de gestão.** Vitória, 2009b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório da assessoria de imprensa de 2009.** Vitória, 2009c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2009: hospedagem noturna para população adulta em situação de rua de Vitória.** Vitória, 2009d.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Atenção ao Migrante e à População em Situação de Rua. **Relatório de gestão da Gerência de Atenção ao Migrante e à População em Situação de Rua.** Vitória, 2009e.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. **Pesquisa municipal sobre a população em situação de rua.** Vitória, 2010a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório anual 2010: hospedagem noturna para população adulta em situação de rua.** Vitória, 2010b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Centro de Referência Especializado da Assistência Social para População em Situação de Rua. **Relatório anual de gestão.** Vitória, 2010c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório anual:** albergue noturno para migrantes. Vitória, 2010d.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão:** projeto abrigo para população em situação de rua de Vitória. Vitória, 2010e.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão:** Projeto Casa-Lar. Vitória, 2010f.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório geral de gestão.** Vitória, 2010g.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. **Perfil de vulnerabilidade social do município de Vitória.** Vitória, 2011a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano municipal de assistência social.** Vitória, 2011b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão.** Vitória, 2011c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2005-2011:** albergue noturno para migrantes. Vitória, 2011d.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2005-2011:** Projeto Casa-Lar. Vitória, 2011e.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2007-2011:** albergue noturno para população adulta em situação de rua. Vitória, 2011f.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de gestão 2011:** abrigo para população em situação de rua. Vitória, 2011g.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Gestão da Assistência Social. **Relatório de gestão compacto:** resgate das principais ações da gerência de gestão da assistência social entre os anos de 2007 até 2011. Vitória, 2011h.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade. **Relatório anual da Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade.** Vitória, 2012a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Coordenação de Transferência de Renda e Benefícios. **Relatório de cadastros digitados CREAS sobre população de rua - anos 2009 a 2011.** Vitória, 2012b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Convênio nº 05, de 26 de outubro de 2012.** Vitória, 2012c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência Administrativa, Orçamentária e Financeira. **Relatório de gestão compacto.** Vitória, 2012d.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Gerência de Gestão da Assistência Social. **Relatório de gestão SEMAS.** Vitória, 2012e.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS). **Relatório sobre atendimento a pessoas em situação de rua para câmaras intersetoriais.** Vitória, 2012f.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. Coordenação de Transferência de Renda e Benefícios. **Pessoas em situação de rua cadastradas em 2012.** Vitória, 2013a.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria de Gestão Estratégica. **Reivindicações do movimento nacional de população em situação de rua.** Vitória, 2013b.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. **Relatório sobre assuntos mais requisitados ao Fala Vitória 156.** Vitória, 2013c.

VITÓRIA (Cidade). Prefeitura Municipal. Subsecretaria de Tecnologia da Informação. Sistema de Informação de Processos (SIPAD). **Arquivo de processos de indicações da câmara e de autógrafos de lei.** Vitória, 2014.